

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**Kokemuksia ilmastovaikuttamisesta:
Kansalaisvaikuttaminen kansainvälisen ilmastopolitiikan
päättöksentekoon Suomessa ja ilmastokeskustelun julkinen tila**

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen
koulutusohjelma
Pro gradu -tutkielma
Heinäkuu 2013
Riitta Savikko

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

SAVIKKO, RIITTA: Kokemuksia ilmastovaikuttamisesta: Kansalaisvaikuttaminen kansainvälisen ilmastopolitiikan päätöksentekoon Suomessa ja ilmastokeskustelun julkinen tila

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelman pro gradu -tutkielma, 113 sivua, 6 liitesivua
Heinäkuu 2013

Asiasanat: ilmastopolitiikka, osallistuminen, vaikuttaminen, kansalaisyhteiskunta, kansalaisjärjestö, toimintamahdollisuus, toimintatila, julkinen tila

Tutkimus käsittelee kansainväliseen ilmastopolitiikkaan kohdistuvaa kansalaisvaikuttamista suomalaisten toimijoiden näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia ja haasteita. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten käytettävissä oleva toimintatila vaikuttaa ilmastopoliittiseen keskusteluun. Laajemmin katsoen tutkimus käsittelee poliittisen keskustelun välittymisen ongelmaa, eli sitä, miten laajasta julkisesta keskustelusta välittyy tietoa ja mielipiteitä politiikkakeskusteluun.

Tutkimuksen lähtökohtana on yhteiskuntatieteellinen ilmastopolitiikan tutkimus. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat osallistumisen ja julkisen tilan tutkimus. Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa ovat teemahaastattelut ja sisällönanalyysi. Haastatteluja tehtiin 14 henkilölle vuoden 2009 huhtikuun ja syyskuun välisenä aikana. Haastateltavien ihmisten toimijarooleina olivat ympäristö- ja kehitysjärjestötoimija, saamelaistoimija, tutkija sekä ministeriön virkamies.

Tutkimuksen perusteella Suomessa kansalaisten osallistuminen kansainvälisen ilmastopolitiikan päätöksentekoon näyttäytyy tapahtuvaksi kansalaisjärjestöjen kautta. Suomessa kansalaisosallistuminen, ainakin vaikuttavaksi koettu osallistuminen, on haastattelujen perusteella myös hyvin hallintolähtöistä, virkamiesvetoista ja työryhmäpainotteista. Suomessa kansalaistoimijat luottavat valtioon ja haluavat toiminnallaan edelleen vaikuttaa kansanedustajiin, ministereihin ja ministeriöiden valmisteleviin virkamiehiin. Tutkimuksen mukaan valtionhallinnossa voidaan rinnastaa osallistuminen ja vaikuttaminen. Jos tavallisia kansalaisia halutaan osallistaa ja kansalaisten mielipiteitä kuulla, niin tarvittaisiin ajatusmallin muutos siihen suuntaan, että hallinto kehittäisi osallistamisen välineitä.

Tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että toimijoiden verkostoilla on ilmastopoliittisessa päätöksenteossa ja keskustelussa painoarvoa. Analyysin perusteella yhteistyön tekemisen kannalta ihmisten väliset henkilökohtaiset kontaktit ovat tärkeämpiä kuin taustatahot. Ilmastopoliittisen keskustelun julkista tilaa on Suomessa leimannut usko asiantuntijoihin. Suomalaiselle kulttuurille ominainen konsensushakuisuus näkyy sekä hallinnon että kansalaisyhteiskunnan toimintalogiikassa. Konsensushakuisuus näkyy esimerkiksi yksiiänisyyden ihanteena.

Tutkimuksen perusteella eri toimijoiden unelmat vaikuttavasta ilmastotoiminnasta ovat melko erilaisia. Unelmat ovat erilaisia niin järjestöjen ja virkamiesten välillä kuin myös kummankin tahon sisällä. Jo tämä vahvistaa tarvetta yhteiskunnalliselle ilmastokeskustelulle. Unelmat ja ilmastotoiminnan tavoitteet ovat moniäänisiä. Unelmien ja tavoitteiden ristiriidat eivät ole ratkottavissa konsensusihannetta noudattavilla nykyisillä hallinnon osallistumiskäytännöillä, eivätkä unelmien ja tavoitteiden erot katoa pelkästään osallistumiskäytäntöjä kehittämällä.

Lisätutkimustarvetta olisi esimerkiksi moniäänisemmän keskustelun mahdollistamisen tavoissa ja ilmastopolitiikan muotoutumisessa toimintaverkostojen vuorovaikutuksessa.

Sisällys

1. JOHDANTO	5
1.1 Ilmastopolitiikkaa etsimässä	5
1.2 Ilmastomuutos ilkeänä yhteiskunnallisena ongelma.....	5
1.3 Ilmastodemokratia pyrkimyksenä vastata ilmastomuutoksen haasteeseen....	6
2. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	7
2.1 Tutkimuksen tavoite ja tausta	7
2.2 Tutkimuksen rakenne	9
2.3 Aineisto ja menetelmät.....	9
2.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointia	11
2.5 Tutkijapositio	11
2.6 Aiempi tutkimus.....	12
3. KÄSITTEELLISET LÄHTÖKOHDAT: MITÄ ON KANSALAISVAIKUTTAMINEN ILMASTOPOLITIikkaAN.....	14
3.1 Julkinen tila yhteiskunnallisen keskustelun paikkana.....	14
3.1.1 Julkinen tila toimintamahdollisuuksien tuotteena ja tuottajana	14
3.1.2 Poliittika ja politisointi keskustelun edellytyksinä.....	17
3.1.3 Erimielisyyden mahdollisuus vai managerialismi	18
3.2 Osallistumisen käsitteelliset perusteet	19
3.2.1 Osallistuminen parhaimmillaan dialogia ja oppimista.....	21
3.2.2 Osallistuminen pahimmillaan näennäisosallistumista	22
3.2.3 Tieto, asiantuntijuus ja osallistuminen.....	24
3.3 Kansalaistoimijan, kansalaisjärjestön ja kansalaisyhteiskunnan käsitteet	25
3.3.1 Kansainvälinen kansalaistoiminta ympäristökysymyksissä.....	28
3.3.2 Kansalaistoimijoiden verkostojen toimintastrategiat	29
3.4 Vaikuttavuuden mittapuita.....	31
4. ILMASTOKYSYMYS.....	32
4.1 Ilmastomuutos ilmiönä IPCC:n mukaan	32
4.2 Ilmastomuutoksen politisoitumisen tausta	33
4.3 Kansainvälinen ilmastopolitiikka pähkinäkuoressa	36
4.4 Suomen ilmastopolitiikka pähkinäkuoressa.....	37
4.5 Kansalaistoiminta kansainvälisissä ilmastokokouksissa.....	37
5. KANSALAIOSALLISTUMINEN ILMASTOPOLITIikkaAN	39
5.1 Kuka on kansalaisosallistuja?	39
5.2 Mitä ovat osallistamisen tavat?	41
6. ILMASTOVAIKUTTAMISEN HAASTEET JA REUNAHDOT.....	42
6.1 Vaikuttamiseen vaadittu tietotaso	42
6.2 Vaikuttavuuteen vaaditaan oikea viesti, kieli, aika ja foorumi	43
6.3 Hallinnon harjoittama arvokysymysten neutralointi ja teknisyyss.....	45
6.4 Työryhmäkeskeisyys rajoittaa osallistujajoukon vakiintuneisiin järjestöihin.....	47
6.5 Sidosryhmien kohtelun tasapuolisuudessa parannettavaa.....	48
6.6 Vaikuttamista, osallistumista vai vain näennäisosallistumista	49
6.7 Järjestöjen edustavuutta vähätellään	51
6.8 Tiedon saanti virkamiehiltä välillä takkuista	52
6.9 Ministeriöissä eroja suhtautumisessa kansalaistoimijoihin.....	53
6.10 Molemminpuolinen luottamus helpottaisi yhteistyötä.....	54
6.11 Yksiaänisyyden ihanteen vuoksi ristiriidat lakaistaan maton alle	55
6.12 Henkilökohtaiset suhteet ja tapaamiset tärkeitä vaikuttavuudelle	56

6.13 Pirstaloituminen ilmastopolitiikkaan vaikuttamisen haasteena	57
6.14 Hallinnon toimintalogiikassa ei tilaa vaihtoehtoisille näkemyksille.....	57
6.15 Ilmastodemokratian tavoitteiden yhteensovittaminen haastavaa.....	59
7. KUVAUSTA KANSAINVÄLISEEN ILMASTOPOLITIikkaAN	
VAIKUTTAMISEN KÄYTÄNNÖISTÄ	60
7.1 Ilmastokysymysten nouseminen marginaalista vaikuttamisen kohteeksi	60
7.2 Päätöksentekoprosessien käytännöt ja niihin osallistuminen.....	62
7.2.1 Kannanmuodostusprosessin kuvausta.....	62
7.2.2 Toimiminen paikanpäällä YK:n ilmastokokouksissa	66
7.2.3 Näkemyksiä delegaatio-osallistumisesta.....	67
8. MIKÄ ILMASTOVAIKUTTAMISESSA TOIMII?	69
8.1 Kansalaistoiminnan vaikuttavuus	69
8.2 Onnistumisen kokemuksia	70
8.3 Unelmavaikuttamista	73
8.4 Kansalaisosallistumisen hyödyt virkamiesnäkökulmasta	76
8.5 Kansalaisosallistumisen haitat virkamiesnäkökulmasta	78
9. KANSALAINEN UNOHTUU HALLINNOLTA.....	80
9.1 Tavallisten ihmisten kapeat vaikuttamisen väylät	80
9.2 Kansalainen kutistuu kuluttajaksi ja marginalisoituu ilmastokeskustelusta ..	81
9.3 Kansalaisten osallistumisprosessien kehittämisehdotuksia	84
10. JULKINEN TILA SUOMALAISESSA	
ILMASTOKESKUSTELUSSA	88
10.1 Suomen ilmastopolitiikan erityispiirteet	88
10.2 Kansalaisyhteiskunnan vahvuudet ja heikkoudet	90
10.3 Virkamiestoiminnan kulttuuri	94
10.4 Suomen ilmastopoliittisen toimintatilan erityispiirteet	96
11. PÄÄTELMÄT	98
KIITOKSET	102
LÄHTEET	103
LIITE 1. Kansalaisten maailmannäyttämö –verkosto ja	
Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosesseissa -hanke	114
LIITE 2. Haastattelukysymykset.....	115
LIITE 3. Teemahaastattelut.....	117
LIITE 4. Suomen delegaation jäsenet Kööpenhaminan ilmastokokouksessa....	118

1. JOHDANTO

1.1 Ilmastopolitiikkaa etsimässä

”Tällä hetkellä meillä ei ole ilmastopolitiikkaa.”¹Kaiken ilmastomuutoksesta käytävän keskustelun ja ilmastohälyn keskellä tämä Anthony Giddensin (2009, 4) lausahdus hämmästyttää. Lausahdus tiivistää kuitenkin sen tilanteen, että kansainvälisellä tasolla ei ole mietittynä ja sovittuna politiikkatoimien kokonaisuutta siitä, mitä pitäisi tehdä, jotta ilmastomuutosta voitaisiin rajoittaa (Giddens 2009, 4).

Ilmastomuutos on tyypillinen modernin riskiyhteiskunnan riski (Tirkkonen 2000, 10) ja ilmastomuutoskeskustelu samalla keskustelua siitä, miten riskiyhteiskunnan luomin riskeihin tulisi suhtautua (Järvelä 1997, 154–155; Tirkkonen 2000,10). Ilmastomuutoksessa ihmisten toiminnasta peräisin olevat kasvihuonekaasupäästöt ovat voimistaneet ja voimistamassa maapallon elämälle välttämätöntä kasvihuoneilmiötä niin, että seurauksena on vaarallisia ilmastomuutokseen liittyviä riskejä. Ilmastomuutos on sekä ekologiaan että yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvä riski: kasvihuoneilmiötä säätelevät prosessit ovat luonnontieteellisiä, mutta kasvihuonekaasupäästöjä säätelevät prosessit riippuvat poliittisista päätöksistä, päätösten toimeenpanosta esimerkiksi elinkeino- ja energiapolitiikassa ja yleisemmin teollisen yhteiskunnan luomista elämäntavoista. (Tirkkonen 2000, 10.)

Tämä tutkimus liittyy ilmastovaikuttamiseen: ilmastopolitiikan, kansalaisosallistumisen ja kansalaisjärjestöjen toiminnan tutkimukseen. Tutkimus linkittyy myös toimijoiden, osallisuuden ja osallistumisen vaikuttavuuden tutkimukseen. Ympäristöpolitiikan tutkimuksessa toimijoiden ja verkostojen tutkimus on ollut keskeistä jo pitkään (Jokinen 2000). Haluan tutkia yhteiskunnallisia liikkeitä ja toimijuutta, sillä toivon, että vielä jonakin päivänä meillä on ilmastopolitiikkaa – toivottavasti laadukasta ilmastopolitiikkaa.

1.2 Ilmastomuutos ilkeänä yhteiskunnallisena ongelma

Anthony Giddens (2009) mieltää ilmastomuutoksen ja energiaturvallisuuden kahdeksi keskeisimmäksi ympäristökysymykseksi tällä hetkellä. Giddensin (2009, 2) mukaan ilmastomuutos on luonteeltaan ainutlaatuinen ongelma, erilainen kuin muut ihmiskunnan kohtaamat ongelmat. Ilmastomuutoksen aika- ja paikkamittakaava tekee siitä erilaisen ongelman. Ilmastomuutos on ongelmana pääasiassa tulevaisuussuuntautunut. Ilmastomuutos on myös luonteeltaan erittäin laaja ja globaali.

Ilmastomuutoksen tulevaisuussuuntautuneisuus tekee sen hillitsemis- ja ratkaisuyrityksistä haastavampia: vaikka useat päätöksentekijät ja ”tavalliset ihmiset” tunnistavat asian tärkeyden jää se kuitenkin päätöksentekotilanteissa taka-alalle ja akuutimpien kysymysten jalkoihin (Giddens 2009, 2; Kerkkänen 2010). Mutta jos odotetaan siihen asti, että ilmastomuutos tulee näkyväksi ja akuutiksi ongelmaksi, on aivan liian myöhäistä ryhtyä toimiin tai luomaan ilmastopolitiikkaa. (Giddens 2009, 2; Urry 2013, 28.)

¹ alkuperäismuodossa ”at present, we have no politics of climate change” (Giddens 2009, 4)

Fossiilisista polttoaineista riippuvuus on muotoutunut yhteiskunnissa historian kuluessa. Fossiilienergiaan perustuvien järjestelmien, öljy- ja hiiliriippuvaisen talouden ja yhteiskunnan järjestelmien ja tapojen kumoaminen on todella haastavaa (Urry 2013, 62). John Urry kutsuu nykyistä pohjoisen pallonpuoliskon yhteiskuntien vaihetta hiilikapitalismiksi. Käsitteellä hän tuo esiin sitä, miten toisaalta talouselämä ja talouspuhe alistavat muita yhteiskunnan ulottuvuuksia ja elämäntapoja, toisaalta sitä, että on runsaasti fossiilista energiaa puolustavia ryhmiä ja tahoja, jotka pyrkivät takaamaan nykyisen hiilituhlaavaisuuden jatkumisen ja laajenemisen. (Urry 2013, 10, 62, 163, 257–258.) Fossiilienergiaan perustuvat järjestelmät ovat luoneet ”valtavan vahvoja elämäntapamalleja, ’hiilituhlaavaisuuden’, joka määrittä, millaisia ihmiset ovat, millaisiin tekoihin he pystyvät ja millaisiin tekoihin heidän tulisi pystyä uudella vuosisadalla” (Urry 2013, 62). Modernin maailman hyvinvoinnin luonnin tavoilla ja suurimpina saavutuksina pidetyillä seikoilla on samalla aiheutettu pahimmat ongelmat ja uhkat (Urry 2013, 24), eikä valmiina ole tietä ulos tästä tilanteesta.

Ilmastonmuutos voidaan ajatella ilkeäksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Ilkeässä ongelmassa epävarmuuden ja epäselvyyden määrä on suuri (Bäcklund 2007, 37). Bäcklundia (2007, 37) lainaten: ”Epävarmuus ilmentää sitä, missä määrin organisaatio on tietoinen tai tietämätön tietyissä ilmiöavaruudessa olevien muuttujien nykytilanteesta, Epäselvyys viittaa siihen, onko tällaisia muuttujia ja kyseistä ilmiöavaruutta olemassa laisinkaan. Epävarmuuteen vastataan hakemalla eksplisiittisiin kysymyksiin tarkempia vastauksia, enemmän tietoa, epäselvyyteen vastataan sen sijaan yrittämällä ymmärtää paremmin sitä, millaisia mahdollisia ilmiökenttiä maailmassa yleensäkin ilmenee. Epävarmuuden hallinnassa formaaliset tietojärjestelmät, säännöt ja määräykset, ovat tärkeitä lähtökohtia, epäselvyyden hallinnassa korostuu jaetun ymmärryksen aikaansaaminen käsitteistä ja ongelmakysymyksistä. - - yhteiskunnallista epäselvyyttä ja siihen liittyviä ”ilkeitä ongelmia” ei voi hallita pilkkomalla niitä erilaisiin organisatorisiin osiin. Niitä on lähestyttävä monista eri suunnista, monin erilaisin ajatuksin ja tiedoin. Koska kompleksinen yhteiskunta ei avaudu rationaalisen järjelyn logiikalle, intressiristiriitojen ja konfliktien näkyväksi tekeminen ovat tärkeitä tekijöitä yhteiskunnallisen ymmärryksen lisäämisessä.”

1.3 Ilmastodemokratia pyrkimyksenä vastata ilmastonmuutoksen haasteeseen

Demokraattisissa yhteiskunnissa keinoja, joilla voidaan tuoda yhteiskunnalliseen päätöksentekoon erilaisia näkökulmia ja intressejä, ovat julkinen keskustelu ja poliittinen osallistuminen (Reunanen ja Harju 2012, 11). Tämän opinnäytetutkimus ponnistaa ilmastodemokratian ihanteesta ja myös ilmastodemokratian sisältö- ja prosessiarvojen välille oletetusta jännitteestä. Esimerkiksi Robert E. Goodin (1992) on tuonut teoksessaan Green political theory esille sisältö- ja prosessiarvojen jännitettä. Goodinin mukaan demokratian kannattaminen on lähtökohtaisesti menettelytapojen kannattamista, environmentalismi puolestaan on lopputulosten kannattamista. Sekä prosessista että lopputuloksista kiinnostunut keskustelemaan demokratian teoria on noussut poliittisessa filosofiassa tärkeäksi 1980-luvun lopulta alkaen (Ylä-Anttila 2010, 113). Tämä suuntaus voisi antaa pohjaa sille, millainen ilmastodemokratian ideaalitalanne voisi olla.

Peltonen ym. (2011, 24) mukaellen ilmastodemokratia voidaan määritellä toimiksi, jotka lisäävät vastuunottoa globaalin ilmastonmuutoksen ratkaisemisesta ja parantavat asukkaiden/kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ilmastonmuutoksen hillintään niin osana poliittista päätöksentekoprosessia kuin oman toimintansa kautta. Ilmastodemokratia vahvistaa paikallisen ja globaalin vastuun yhteyttä. Ilmastodemokratiassa yhteistoiminnallisesti etsitään ja luodaan tapoja

hillitä ilmastonmuutosta. Ilmastodemokratian pohjan luo valtion oma, vastuullinen toiminta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi.

Ilmastonmuutoksen torjumisen ja siihen sopeutumisen kannalta olisi olennaista saada ilmastopäästöt vähenemään maailmanlaajuisesti ja erityisesti Suomen kaltaisissa vauraissa teollisuusmaissa (IPCC 2007). Toisaalta kestävä kehityksen ihanteeseen kuuluvat olennaisena prosessin osana eri toimijoiden osallistuminen, yhteiset oppimisprosessit ja demokraattinen ja legitiimi päätöksenteko (Larsen ja Gunnarsson-Östling 2009). Vauraissa teollisuusmaissa laaja toimijoiden osallistaminen ja nopea ilmastopäästöjen vähentäminen eivät välttämättä ole samaan suuntaan vieviä tavoitteita (Larsen ja Gunnarsson-Östling 2009). Bäcklund (2007) korostaa, että ”demokraattinen päätöksenteko ei koske tosiasioiden ja epätosien erottamista toisistaan, vaan se tarkoittaa keskustelujen käymistä yhteiskunnan päämääristä ja niihin tähtäävistä keinoista – siitä, mikä kulloinkin on olennaista ja mikä ei.” Yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja vaikuttamisessa olennainen seikka on myös se, millä tavoin ja millä ehdoin erilaiset ihmisryhmät ja erilaiset näkemykset tunnustetaan ja tunnustetaan osallisiksi yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon (Reunanen ja Harju 2012, 13). Yhteiskunnallisen keskustelun käyminen toivotuista päämääristä ja keinoista edellyttää keskustelijoita, ilmastopoliittisia toimijoita, ja yhteiskunnallista julkista tilaa, jossa keskustelua voi käydä. Näitä seikkoja tämä tutkimus tutkii.

Elisabeth Shoven (1997, 270) mukaan sen sijaan, että tutkimuksella yritettäisiin tuoda päättäjien tietoon energiatehokkaan teknologian esteitä tai entistä tarkempaa tietoa yksilöiden päätöksentekoprosesseista, olisi olennaista tutkia valintojentekokontekstin muutoksia ja pohtia päättäjien ja yksilöiden toimintamahdollisuuksia niissä sosiaalisissa, organisatorisissa ja taloudellisissa konteksteissa, joissa he elävät. Yritän tutkimuksessa päästä näiden toimintamahdollisuuksien jäljille.

2. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

2.1 Tutkimuksen tavoite ja tausta

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia ja haasteita. Tutkimus keskittyy kansainväliseen ilmastopoliittikkaan kohdistuvaan kansalaisvaikuttamiseen suomalaisten toimijoiden näkökulmasta. Suomen kansallinen ilmastopoliittikka, esimerkiksi energiapolitiikka, on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen lähtökohdan muodostaa yhteiskuntatieteellinen ilmastopoliitiikan tutkimus. Tutkimuksen teoreettisen lähtökohdan muodostavat osallistumisen ja julkisen tilan tutkimus. Tutkimuksen keskeisimmät käsitteet ovat ilmastopoliittikka, osallistuminen, vaikuttaminen, kansalaisyhteiskunta, kansalaisosallistuja, kansalaisjärjestö, toimija, toimintamahdollisuus, toimintatila ja julkinen tila.

Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa ovat teemahaastattelut. Teemahaastattelu tehtiin 14 henkilölle vuoden 2009 huhtikuun ja syyskuun välisenä aikana. Teemahaastattelujen aiheena oli kansalaisosallistumisen vaikuttavuus. Haastateltavien ihmisten toimijarooleina olivat ympäristö- ja kehitysjärjestötoimija, saamelaistoimija, tutkija sekä ministeriön virkamies.

Tutkimus käsittelee vaikuttamista kansainväliseen ilmastopoliittikkaan Suomessa toimivien ihmisten näkökulmasta. Tarkemmin ottaen tarkastelen tutkimuksessa sitä, *miten käytettävissä oleva toimintatila vaikuttaa ilmastopoliittiseen keskusteluun.*

Päätutkimuskysymykseen vastaamiseksi tutkimuksessa on kolme alakysymystä:

- 1) Millaisia ovat kansalaisosallistujien, kansalaisjärjestöjen ja hallinnon *roolit* ilmastopolitiikassa?
- 2) Millaisia *toimintamahdollisuuksia ja toimintamahdollisuuksien rajoja* kansainväliseen ilmastopolitiikkaan vaikuttamisessa on ja millaista dynamiikka päätöksenteon ja kansalaisvaikuttamisen välillä on?
- 3) Millaisia *toiveita* toimijoilla roolien ja toimintamahdollisuuksien suhteen on?

Laajemmin katsoen tämä tutkimus käsittelee poliittisen keskustelun välittymisen ongelmaa, eli sitä, miten laajasta julkisesta keskustelusta välittyy tietoa ja mielipiteitä politiikkakeskusteluun (Ylä-Anttila 2010, 111). Poliitiikkakeskustelu (policy discourse) on foorumi, jossa osallistujajoukko on rajattu ja jossa mukana on toimijoita (asiantuntijoita ja poliitikkoja), joilla on valta poliittisten päätösten tekoon (Ylä-Anttila 2010, 111, 113). Ylä-Anttilan (2010, 112) mukaan demokraattisen julkisen keskustelun toteutumisen yksi ehto on, että politiikkakeskustelun keskustelijat kykenevät *refleksiiviseen politiikkakeskusteluun* eli ottamaan mukaan keskusteluihin julkisessa keskustelussa esiin nousseita uusia toimijoita, uusia teemoja ja uusia asiasisältöjä. Ylä-Anttila (2010, 116) määrittelee refleksiivisen politiikkakeskustelun vielä tarkemmin olevan ”keskustelua, jota käydään päätöksentekijöistä ja erilaisista asianosaisista tahoista koostuvissa verkostoissa, jotka ovat sidoksissa laajempaan julkisuuteen sekä muodoltaan (avoimia uusille julkisuuteen nouseville toimijoille) että sisällöltään (avoimia näiden toimijoiden esiin nostamille uusille asiakysymyksille)”.

Yksi ratkaisu poliittisen keskustelun välittymisen ongelmaan voivat olla hallituksia, kansalaisyhteiskuntaa ja yrityksiä yhdistävät verkostot (Ylä-Anttila 2010, 113). Ylä-Anttilan (2010, 113) mukaan ongelma voidaan muotoilla niin, että ”miten luoda institutionaalisia järjestelyjä, jotka yhdistävät julkiseen mielipiteenmuodostukseen pyrkiviä kansalaisjärjestöverkostoja ja päätöksentekoon kytköksissä olevia politiikkaverkostoja?” Ylä-Anttila (2010, 115) jatkaa, että välittymistä voi tapahtua kansalaisyhteiskunnan verkostojen ja politiikkaverkostojen risteyskohdissa.

Suomessa elää myös ihmisiä, joiden elämän edellytyksiin ilmastonmuutos vaikuttaa suoraan. Tähän joukkoon kuuluvat luontaiselinkeinoista toimeentuloaan saavat ihmiset, esimerkiksi poronhoitajat ja kalastajat ja säästä riippuvaiset maanviljelijät. Tämän tutkimuksen osalta kiinnostus kohdistuu tästä joukosta saamelaisiin. Olisi kiinnostavaa tietää, miten ensikäden tietoa omaavien tai toisaalta myös ensimmäisten joukossa Suomessa ilmaston muuttuessa haavoittuvien tahojen osallistuminen ja vaikuttavuus näkyy suomalaisessa ilmastopolitiikassa.

Tutkimus on toteutettu osana Kansalaisten maailmannäyttämö – järjestöverkoston hanketta Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosesseissa (ks. Liite 1). Olen käyttänyt samaa aineistoa hankkeen raportissa ”Kyl se sit niissä verkostoissa tapahtuu se päätöksenteko” - Kansalaisvaikuttaminen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon Suomessa (Savikko ja Kauppila 2009).

Tämä tutkimus tarkastelee vaikuttamista kansainvälisen ilmastopolitiikan päätöksentekoon suomalaisten toimijoiden näkökulmasta. Tutkimuksen tarkastelemana aikajaksona on vuosi 2009 kevästä syksyyn. Ajanjakso on kansainvälisen ilmastopolitiikan kannalta mielekäs siksi, että vuoden 2009 lopulla pidettiin YK:n ilmastokokous COP 15 Kööpenhaminassa. Kööpenhaminan ilmastokokoukseen kohdistui suuria odotuksia uuden kansainvälisen ilmastopöytäkirjan luomisesta Kioton ilmastopöytäkirjan jatkoksi. Kööpenhaminan ilmastokokous tarjosi kansainvälisessä ilmastopolitiikassa vaikuttamisen paikan ja mahdollisuuden säröön, jonka kautta voisi muuttaa ilmastopolitiikan etenemistä vauhdikkaammaksi (esim. Kerckänen 2010). Toisin sanoen Kööpenhaminan ilmastokokoukseen liittyi vääntövoimaa ja momentumin rakentamista, jotka kansalaisvaikuttamisen ajoittamisen kannalta ovat olennaisia (Keck & Sikkink 1998). Haastattelut on tehty ennen Kööpenhaminassa vuoden 2009 lopussa pidettyä YK:n ilmastokokousta (COP15) ja

toisaalta Hallitusten välisen ilmastopaneelin IPCC:n vuonna 2007 julkaistun neljännen ilmastomuutoksen arviointiraportin ilmestymisen jälkeen. Suomen kansallisen ilmastopolitiikan vaikutusmahdollisuuden ja sitä kautta vaikutusmahdollisuuden myös Suomen rooliin ja kantoihin kansainvälisessä ilmastopolitiikassa tarjosi vuonna 2009 valmistelussa ollut ilmastopoliittinen tulevaisuusselonteko.

2.2 Tutkimuksen rakenne

Tässä luvussa kaksi esittelen tutkimuksen aineiston ja menetelmät. Lisäksi pohdin tutkimuksen luotettavuutta. Teen myös katsauksen ilmastopolitiikkaa ja kansalaisosallistumista aiemmin käsitelleisiin tutkimuksiin, pääasiassa esittelen Suomen yhteiskuntaa koskevia tutkimuksia.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat osallistumisen ja julkisen tilan tutkimus. Teoreettisen viitekehyksen rakennuspalikoita käsittelen luvussa 3. Tätä lukua seuraa ilmastokysymystä, ilmastopolitiikka ja ilmastomuutoksen politisoitumisen taustaa esittelevä luku.

Luvut 5-10 sisältävät tutkimuksen aineiston analyysin. Luvussa viisi tarkastelen kansalaisosallistumisen yleisiä mahdollisuuksia ilmastopolitiikkaan. Luvussa kuusi pureudun ilmastovaikuttamisen haasteisiin ja reunaehtoihin. Luvussa seitsemän kuvaan haastattelujen kansainvälisen ilmastopolitiikan päätöksentekoprosessien käytäntöjä. Luvussa kahdeksan analysoin ilmastovaikuttamisessa toimivaksi koettuja tapoja ja vaikuttamisunelmia. Luvussa yhdeksän puolestaan tarkastellaan toimimattomiksi koettuja ”tavallisten ihmisten” vaikuttamisen väyliä ja kuvataan myös haastateltujen ehdottamia parannusideoita. Luvussa kymmenen luonnehdin suomalaisen ilmastokeskustelun ja ilmastopoliittisen toimintatilan erityispiirteitä tai ominaispiirteitä. Lopuksi esitän luvussa 11 päätelmät, joissa vedän yhteen tutkimuksen tulokset ja pohdin jatkotutkimustarpeita.

2.3 Aineisto ja menetelmät

Tässä tutkimuksessa selvitetään kokemuksia ilmastovaikuttamisesta ja käytettävissä olevan toimintatilan vaikutuksia ilmastopoliittiseen keskusteluun. Tutkimuksen pääasiallisena menetelmänä ovat teemahaastattelut. Teemahaastattelut ovat puolistrukturoituja haastatteluja, joissa haastatteluteemat on valittu ennalta. Teemojen käsittelyjärjestykseen ja laajuuteen vaikuttaa kuitenkin haastattelutilanne. Teemahaastattelujen ideana on, että haastateltava voi kertoa eniten itselleen tärkeistä teemoista ja oman tulkintansa kautta. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 47–48.)

Teemahaastattelu tehtiin 14 henkilölle vuoden 2009 huhtikuun ja syyskuun välisenä aikana. Jokaisen haastateltavan kanssa käytiin tunnista puolentoista tuntiin kestänyt keskustelu. Keskustelu koski haastateltavan kokemuksia ilmastopoliittisesta vaikuttamisesta ja hänen näkemyksiään kansalaisvaikuttamisen tilanteesta kansainvälisen ilmastopolitiikan osalta hänen näkökulmastaan katsottuna. Edelleen kysyttiin haastateltavan kokemuksia yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen vaikuttavuudesta. Lisäksi kysyttiin kansalaisosallistumisessa haastateltavan näkemistä mahdollisuuksista ja myös haasteista tai haitoista. Haastattelun lopuksi keskusteltiin vielä oppimiskokemuksista, joita haastateltava mahdollisesti oli yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja ilmastopolitiikkaan liittyen kokenut. Suurin osa haastatteluista tehtiin haastateltavien työpaikoilla kokoushuoneissa tai työhuoneissa. Yksi haastattelu on tehty kahvilassa, yksi lounasravintolassa,

yksi toripenkillä, kaksi haastateltavan kotona ja yksi puhelimitse niin, että haastateltava oli kotonaan. Haastatteluista 12 teki Riitta Savikko, yhden HL Jenni Kauppila ja yhden molemmat yhdessä. Haastattelurunko on liitteessä 2. Haastattelurunko lähetettiin suurimmalle osalle haastateltavista etukäteen ja kussakin haastattelussa valittiin yhdessä haastateltavan kanssa sopivimmat kysymykset, joidenkin kysymysten mielekkyys kun riippui haastateltavan taustaorganisaatiosta.

Haastateltavien ihmisten toimijarooleina olivat ympäristö- ja kehitysjärjestötoimija, saamelaistoimija, tutkija sekä ministeriön virkamies. Haastatteluista neljästätoista henkilöstä seitsemän on järjestötoimijoita ja viisi virkamiestä. Haastateltujen kansalaisjärjestötoimijoiden taustajärjestöt edustavat lyhyesti määritellen ympäristö- ja kehitysjärjestöjä, haastateltujen taustajärjestöt ovat kuitenkin monipuolinen järjestöjoukko. Haastatellut järjestötoimijat myös identifioivat itseään eri tavoin, toiset kokevat olevansa enemmän aktivisteja, toiset asiantuntijoita. Haastatteluista järjestötoimijoista toiset toimivat yhden järjestön piirissä, toiset ovat mukana lukuisissa kansalaistoiminnan muodoissa. Aineiston tulkinnan herkkyyden parantamisen vuoksi haastateltujen tutkijan ja saamelaistedustajan näkökulmat on luokiteltu omiin taustaorganisaatioihinsa, vaikka heidänkin voi ajatella edustavan yhtä lailla kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä sekä itsenään että saamelaisten että tutkijoiden järjestöjen kautta. Haastatellut virkamiehet työskentelivät kolmessa eri ministeriössä. Kaikista haastatteluista yhdeksän on naisia ja viisi miehiä. Haastateltujen henkilöiden toimijaroolit on lueteltu liitteessä 3. Kaikki haastatellut ovat eturivin aktiivitoimijoita ilmastokysymyksissä omalla toimintakentällään. Haastateltavilta on kysytty, miten he toivovat haastatteluaineistoa osaltaan käytettävän, anonymisti vai puhujan nimen. Osa haastatteluista ei halunnut nimeään mainittavan haastateltujen listassa, joten tässä tutkimuksessa haastattelusitaattien lopussa esitetään haastateltavan toimijarooli (virkamies, järjestötoimija jne.), mutta haastateltujen joukkoa ei yksilöidä enempää. Toimijarooli esitetään, koska se on tulosten tulkinnan kannalta olennainen taustatieto.

Haastateltavat tiesivät, että haastatteluaineistoa oli tarkoitus käyttää ilmastotoimintaa käsittelevässä laadullisessa tutkimuksessa. Kaikki teemahaastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Analyysissä pyrittiin sisällönanalyysin avulla hahmottamaan, millaisia erilaisia näkemyksiä haastatellut esittivät tämän tutkimuksen teemoihin liittyen. Haastattelut analysoitiin teemoittamalla (Tuomi & Sarajärvi 2006, 95-96) litteroitu aineisto tutkimuksen kysymyksenasettelua vastaaviin teemoihin. Kysymyksenasettelu myös tarkentui ja muuttui aineistoon perehtyessä.

Tutkimuksen painotus on kansalaisyhteiskunnan toimijoissa. Tutkimukseen on kuitenkin haastateltu hyvin erilaisia toimijoita ilmastopoliittisten toimijoiden verkosto(i)sta. Tausta-ajatuksena tässä on, että toimijoiden toimintaverkostot ja toimintatilat muotoutuvat vuorovaikutuksessa keskenään, eivät tyhjiössä. Haastateltavien valinta vaikuttaa siihen, että tämän tutkimuksen perusteella kuva, jonka voi antaa esimerkiksi ympäristöjärjestötoimijoiden vaikuttamiskokemuksista, ei ole niin ”terävä” kuin se olisi, jos kaikki haastateltavat olisivat ympäristöjärjestötoimijoita. Mutta toisaalta kuva on laajempi, sisältäen erilaisten toimijoiden kokemuksia ja toimijoiden vuorovaikutuksen kokemuksia eri toimijaryhmien kertomana.

Jotta voisin analysoida haastattelupuhetta tutkimuskysymysteni näkökulmista, tarvitsen avukseni analyysia ohjaavaa käsitteistöä. Tämän käsitteistön saamiseksi tutkimuksessa on kirjallisuuskatsaus, joka koskee osallistumista, kansalaistoimintaa ja ilmastopoliitiikkaa.

2.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointia

Aineiston analysoinnin lähtökohtana on ollut, että haastateltavien puhe kertoo heidän näkökulmansa totuudesta ja heidän kokemuksensa on tosi. Tulkinnan tausta-ajatuksena on sosiaalinen konstruktionismi, joka tuo esille todellisuuden rakentumisen sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, todellisuuden tulkinnan subjektiivisuuden ja sen, että moni tulkinta voi olla yhtäaikaisesti tosi. Konstruktionismissa ajatellaan, että tapa ymmärtää todellisuutta tai sen yksityiskohtia tuotetaan käsitteiden tai merkitysten avulla yhteiskunnallisesti sen sijaan, että se olisi olemassa annettuna. (Demeritt 2002, 771.)

Tutkimuksessa on runsaasti haastattelusitaatteja haastatteluaineistosta. Suorat sitaattit ovat mahdollisuus saada haastateltujen oma ääni kuuluviin. Erityisesti toimijat, jotka kokevat olevansa marginaalissa, vaikuttavat arvostavan sitä, että he saavat sanoa asiansa juuri omilla sanoillaan. Esittämällä suoria lainauksia haastatteluaineistosta pyrin antamaan lukijalle myös mahdollisuuden arvioida tutkimuksessa tehtyjen tulkintojen mielekkyyttä.

Sitaattien käytöstä seuraa se, että vaikka haastateltavista kerrotaan vain toimijarooli, niin tutkimuskohteen hyvin tuntevat henkilöt saattavat tunnistaa ainakin joitakin haastatelluista henkilöistä, ja haastateltujen anonymiteetti ei siis ole täysin turvattu. Liisa Häikiö (2005,74) väitöskirjassaan pohtii, että sitaatteja käyttäessä niin täydellinen tunnistettavuuden häivyttäminen, etteivät tutkimusteemaa hyvin tuntevat ihmiset haastateltuja henkilöitä tunnistaisi, on hyvin vaikeaa, vaikka käyttäisi miten vähäisiä tunnistetietoja.

Tätä tutkimusta on tehty useammassa palasessa. Suomen ilmastotoimijoiden kartoituksen raportti Kansalaisten maailmannäyttämölle valmistui lokakuussa 2009. Kaikille haastatelluille on lähetetty tämä raportti luonnosversiona sähköpostitse ja heillä oli mahdollisuus kommentoida raporttia jo luonnoksena. Tämä oli yksi yritys varmistaa, että aineistoa tulkittaisiin haastateltavien tarkoittamilla tavoilla. Tutkimussuunnitelma on tehty helmikuussa 2010 ja gradututkielmaa on kirjoitettu vuosien 2011 ja 2012 keväinä ja vuoden 2013 keväällä. Toivottavasti tutkimuksen teemojen ja aineiston kanssa vietetty aika toisi tulkintaan lisää ymmärrystä.

Sosiaalisen konstruktivismin lähtökohdasta katsoen myös tämä tutkimus on tutkijan subjektiivinen tulkinta ilmastopolitiikan toimijoista ja toimintamahdollisuuksista. Tutkijan tulkintaan vaikuttavat ennakkokäsitykset, aiemmat kokemukset, arvot, ideologiat ja muut tekijät. Tulkinnoissa on kuitenkin pyritty olemaan niin uskollinen aineistolle kuin mahdollista.

2.5 Tutkijapositio

Aloitin gradututkielman kirjoittamisen lasten ja nuorten osallistumisesta yhdyskuntasuunnitteluun vuonna 2003. Tuumasin, että kirjoittaakseen osallistumisesta pitäisi kirjoittajallakin olla jotakin osallistumiskokemusta, mieluiten myös lapsikokemusta. Osallistumiskokemusta saadakseni päädyin mukaan kansalaisjärjestötoimintaan. Vuosina 2004–2007 olin tiiviisti mukana ilmastoaiheisessa ympäristöjärjestötoiminnassa. Vaikka olin aktiivisena aktivistina mukana erilaisessa ilmastotoiminnassa, en kuitenkaan koskaan ollut aivan ilmastoaktiivismin toimintaverkoston ytimessä. Lisäksi kansalaisjärjestötoiminnassa toimintapaikkanani on ollut vain Suomi. En ole esimerkiksi vielä koskaan osallistunut YK:n ilmastokokouksiin paikanpäällä. Näiden järjestövuosien aikana kansalais- ja järjestötoiminnasta (ja myös itsestään) sai oppia monia hyviä ja myös monia ongelmallisia puolia. Opiskelutaustan ja kansalaisjärjestötoimijakokemusten myötä

demokratiaan ja osallistumiseen liittyvät kysymykset ovat alkaneet askarruttaa minua entistä enemmän.

Tämän tutkimuksen kannalta kansalaisjärjestötaustasta saattaa olla sekä hyötyä että haittaa. Olen kohdannut jo aiemmin erilaisissa tilanteissa osan niistä ihmisistä, joita olen haastatellut ja joiden kokemuksia tarkastelen haastattelupuheen välityksellä. Haastattelutilanteissa monilla haastateltavista on ollut ennakkokäsitys minusta ja toiminnastani. Tämä todennäköisesti heijastui siihen, miten haastateltavat puhuivat kanssani ilmastovaikuttamisesta.

Teemahaastattelujen sopimisessa alkuun pääseminen oli kenties helpompaa, kun osa haastateltavista oli jo tuttuja ja tiesin keneen osallistumisen vaikuttavuudesta kysellessä ainakin kannattaa olla yhteyksissä. Haastateltavien puhuessa kansainvälisen ilmastopolitiikan termeillä suunnilleen ymmärsin, mistä he puhuivat ja he tiesivät, että haastattelija on kärryillä asiassa.

Toisaalta eri rooleissa toimiminen asettaa haasteita niin haastateltavalle kuin haastattelijallekin. Uskaltavatko haastateltavat puhua haastattelijalle, jonka osa heistä tuntee järjestötoimijana? Miten järjestötoimijakentän sisäiset henkilökemia-, valtakamppailu-, ystävyys- ja työntekijä/työnantaja-suhteet vaikuttavat siihen, mitä minulle kerrotaan? Tai tulkitseanko aineistoa vanhojen lukulasieni läpi ja siitä jää jotakin olennaista huomaamatta tai tuloksiin päätyy vain ennako-oletuksiani tukevia todisteita? Yritin käsitellä aineistoani ja tehdä tulkintojani niin aineistolle uskollisesti kuin vain pystyin. Ilman muuta oli selvää, että aineistoja käsiteltiin luottamuksellisesti tutkimusaineistona. Kuitenkin, aiemmat kokemukset ja se millaisia asioita on tottunut havainnoimaan informaation seassa retkeillessään, väistämättä vaikuttaa tulkintaan (Haila 2004).

2.6 Aiempi tutkimus

Margaret E. Keck ja Kathryn Sikkink ovat teoksessaan *Activists beyond Borders* (1998) tutkineet kansainvälisen politiikan toimintaverkostoja erityisesti kansalaisosallistujien näkökulmasta. He ovat luoneet tutkimusalalle myös teoriapohjaa. He kokevat, että olisi tärkeää ymmärtää paremmin verkostojen alkuperää, strategioita, rajoituksia ja tehokkuutta. Globaalista kansalaisyhteiskunnasta, sen kehitysvaiheista, käännekohtista ja määritelmistä on kirjoittanut Mary Kaldor (2006).

Ilmastopolitiikkaa, kansalaisosallistumista, kansalaisvaikuttamista, kansalaisjärjestötoimintaa sekä toimijoiden verkostoja Suomessa ovat tutkineet monet eri tutkijat ja tahot. Näitä näkökulmia yhdistäviä tutkimuksiakin on muutamia. Aalto-yliopiston Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa YTK:ssa Peltonen, Roininen, Ahonen, Nupponen ja Tuusa (2011) ovat tutkineet kansalaisten osallisuutta ilmastonmuutoksen hillintään alue- ja paikallistasolla, erityisesti Tampereen kaupungin asukkaille suuntaamassa ILMANKOS-ilmastotiedotushankkeessa. Heidän tutkimuksensa luo teoriapohjaa teemalle ja antaa työkaluja paikallistason asukasosallistumisen huomiointiin.

Kansalaisten näkemyksiä toivottavasta kansainvälisestä ilmastopolitiikasta on Suomessa tutkinut Kuluttajatutkimuskeskus osana kansainvälistä *World Wide Views on Global Warming* – kansalaispaneelitapahtumaa ennen Kööpenhaminan ilmastokokousta 2009 (Rask, Laihonon, Lammi & Saastamoinen 2009). Suomalaisten käsityksiä ilmastonmuutoksesta ja ilmastopolitiikan toimijoista ja ilmastopolitiikan tarpeellisuudesta tutkittiin myös e2-ajatuspajan raportissa Onpa ilmoja pidellyt - Ilmastonmuutos ja kansalainen (Ekholm, Jutila & Kiljunen 2006).

Globaalia kansalaisosallistumista ilmastonmuutoksen osalta on tutkittu eri maiden World Wide Views-kansalaiskuulemisista tehdyssä teoksessa Citizen participation in global environmental governance. Sadan hengen kansalaispaneelita järjestettiin 38 maassa eri puolilla maailmaa ja näissä kansalaispaneelissa keskusteltiin ja pyrittiin vaikuttamaan joulukuussa 2009 Kööpenhaminassa järjestettyyn YK:n ilmastomuutoskonferenssiin (COP15). Kansalaispaneelien suosituksissa ylitse muiden nousee toive siirtymisestä kohti kestävämpää kulutusta. (Rask, Worthington, Lammi 2011.)

Antto Vihma (2012) on väitöskirjassaan analysoinut kansainvälisen ilmastopolitiikan neuvotteluareenoita. Hänen tutkimuksensa käsittelee globaalin ilmastopolitiikan aihepiiriä kansainvälisen lainsäädännön ja Pohjoisen ja Etelän² jännitteiden näkökulmasta.

Kansalaisosallistumista on Suomessa tutkittu esimerkiksi koskien kansalaisten osallistumista maankäytön suunnitteluun ja toisaalta koskien kansalaisliikkeiden toimintaa. Kansalaisliikkeiden toimintaa Suomessa ovat tutkineet muun muassa Kontinen (1999, 2004, 2010), Lehtinen ja Rannikko (1994), Lindholm (2005), Metsämäki ja Nisula (2006), Peltokoski (2004, 2010), Sarpio (2008), Stranius (2006, 2010) ja Väliaverron (1996). Kansalaisosallistumista poliittiseen päätöksentekoon ovat tutkineet esimerkiksi Bäcklund (2007), Horelli (2003), Häikiö (2005), Laine ja Peltonen (2003) sekä Reunanen ja Harju (2012). Kansalaisten osallistumisesta maankäytön suunnitteluun ovat kirjoittaneet esimerkiksi Horelli (esim. 1994, Horelli, Kyttä & Kaaja 1998, Horelli & Kaaja 2002), Koskinen (2010), Kyttä (esim. 2003), Leino (2006) ja Staffans (2004).

Ilmastopolitiikkaa Suomessa ovat yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta tutkineet muun muassa Marja Järvelä (1997), Juhani Tirkkonen (2000) ja Anu Kerkkänen (2010). Anu Kerkkänen (2010) on väitöskirjassaan tutkinut Suomen ilmastopolitiikan muotoutumista sekä valtio- että kuntatasolla 2000-luvun alussa. Hänen tutkimuksensa käsittelee Suomen ensimmäisen ilmastostrategian tekoprosessia sekä kuntien näkemyksiä ilmastotyöstä. Juhani Tirkkonen (2000) on väitöskirjassaan tutkinut Suomen ilmastopolitiikan muotoutumista ekologisen modernisaation viitekehyksen kautta. Tirkkonen (2010) käsittelee myös metsäteollisuuden roolia Suomen ilmastopolitiikan muotoilussa. Marja Järvelä (1997) on tutkinut kansalaisten maallikkonäkökulmaa ilmastopolitiikkaan ja ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä.

Ilkka Ruostetsaari on tutkinut kahdenkymmenen vuoden ajan Suomen energiapolitiikan muotoutumista ja yhteiskunnallisia valtasuhteita. Koska energiapolitiikka ja ilmastopolitiikka tutkimusten mukaan linkittyvät Suomessa läheisesti yhteen (esim. Kerkkänen 2010; Ruostetsaari 2010; Tirkkonen 2000), niin hyödynnän tässä tutkimuksessani paljon Ruostetsaaren ajatuksia yhteiskunnallisesta toimintatilasta Suomen osalta, esimerkiksi Ruostetsaaren teosta Energiavalta vuodelta 2010.

Hannah Strauss (2011) on tutkinut energiapolitiikan ja kansalaisosallistumisen rajapintaa. Strauss on väitöskirjassaan (2011) tutkinut kansalaisosallistumista suuriin ydinvoima- ja vesivoimahankkeisiin Suomessa. Hän tuo tutkimuksessaan esiin sitä ristiriitaa, mikä on osallistumista painottavan päätöksentekoihanteen ja osallistujien kokemien vaikutusmahdollisuuksien välillä. Straussin mukaan osallistuminen näyttäytyy lähinnä rituaalina.

² Pohjoinen ja Etelä kuvaavat karkeaa jakoa pohjoisen pallonpuoliskon rikkaisiin ja eteläisen pallonpuoliskon köyhiin maihin (Ylä-Anttila 2010, 33).

Tutkimuksessa aineiston pohjalta yhdeksi toimijajoukoksi nousevat saamelaiset. Saamelaisten ajatuksia ilmastokysymyksen eri ulottuvuuksista, muun muassa ilmastomuutoksesta ja säiden vaihteluista, sekä myös Suomen toteuttamasta energiapolitiikasta, on kerännyt Lumimuutos-osuuskunta. Teoksia on useampia, mutta tätä tutkimusta varten olen lukenut ACIA-raporttia (2004), sen tiivistelmää (Arktisen alueen lämpenemisen vaikutukset) sekä teosta Drowning Reindeer, Drowning Homes (Mustonen, Mustonen, Aikio & Aikio 2010).

3. KÄSITTEELLISET LÄHTÖKOHDAT: MITÄ ON KANSALAISVAIKUTTAMINEN ILMASTOPOLITIikkaan

3.1 Julkinen tila yhteiskunnallisen keskustelun paikkana

3.1.1 Julkinen tila toimintamahdollisuuksien tuotteena ja tuottajana

Bäcklund (2007, 34) korostaa, että poliittisen toimijuuden edellytyksenä on julkisen tilan olemassaolo. Julkisen tilan Bäcklund määrittelee tarkoittavan ”tilaa”, jossa käsitystä yhteiskunnallisesta tilanteesta rakennetaan keskustelujen ja toiminnan kautta. Tässä määritelmässä julkinen tila on abstrakti käsite, ei fyysinen tila, vaan yhteiskunnan sosiaalinen ulottuvuus, joka mahdollistaa erilaisten asioiden näkyväksi tulon. Tämä julkisen tilan määritelmä on mielestäni samankaltainen, jota Nowotny, Scott ja Gibbons (2002, 203, 209) kutsuvat agoran käsitteellä. Heidän mukaansa agora on julkinen tila, jossa tiede, kansalaisyhteiskunta, markkinat ja politiikka ”seurustelevat” (co-mingle). Agoran ajatuksena on ylittää ja läpäistä modernin ajan sektorijako, joka ei enää toimi, vaan on korvautumassa virtaavilla, dynaamisilla ja läpitunkevilla vuorovaikutussuhteilla. Agora on luonteeltaan ”levoton”. Agoralle tyypillisiä ovat vuorovaikutus, ennakointi ja tietoisuuden rakentaminen. Se on tila tai verkosto, jossa toiveista, tärkeinä pidetyistä kysymyksistä ja tarpeista sekä vaatimuksista voidaan keskustella. Mary Kaldorin (2006,71) mukaan julkisessa tilassa ”aidosti vapaa keskustelu ja pohdinta saavat tilaa”.

Laine ja Peltonen (2003, 38–41) käyttävät yhteiskunnallisten liikkeiden toimintaa ja toimintamahdollisuuksia tutkiessaan käsitteitä poliittinen mahdollisuusrakenne ja toimintatila. Ylä-Anttila (2010) käyttää termiä julkisuus (a public) ja julkiseen keskusteluun vaikuttaminen tutkimuksessaan, joka koskee globalisaatioliikettä. Ylä-Anttila (2010, 14) määrittelee julkisuuden demokraattisen yhteiskunnan toiminta-alueeksi, jolla ristiriitoja pyritään ratkaisemaan rauhanomaista keskustelua käyden, ja jolla liikkeet ovat yksi toimija. Tämä vastaa mielestäni sitä käsitettä, jota nimitän julkiseksi tilaksi. Ylä-Anttila (2010, 22) määrittelee tarkemmin julkisuuden olevan ”symbolien kierrolle perustuva, usein mediavälitteinen sosiaalisen vuorovaikutuksen muoto, jolla on tärkeä poliittinen rooli konfliktien rauhanomaisessa ratkaisemisessa moderneissa demokratioissa.”

Julkinen tila tavallaan luo toiminnalle kehykset. Se, millainen julkinen tila on, määrittelee toiminnan mahdollisuudet ja rajat (Laine, Leino & Santaoja 2007, 17). Julkinen tila voi olla esimerkiksi julkinen keskustelutilanne tai se voi olla läpinäkyvä prosessi. Olennaista on, että kyseessä on tilanne, jossa yhteisistä ongelmista voidaan legitiimisti ja järkipäisesti keskustella erilaisten toimijoiden, esimerkiksi kansalaisten, poliitikkojen ja virkamiesten kesken. (Laine ym. 2007, 20.)

Suomessa vallitsee yhteinen käsitys siitä, että julkisella mielipiteellä on merkitystä. Päättäjät eivät voi jatkuvasti toimia julkista mielipidettä vastaan. (Ylä-Anttila 2010, 18.) Niinpä julkiseen mielipiteeseen vaikuttaminen muodostuu yhdeksi tärkeäksi vaikuttamistavaksi ja sitä vaikuttamista tehdään julkisen tilan kautta. Julkinen tila on toisaalta kansalaisille keino haastaa vallanpitäjiä. Toisaalta se on vallanpitäjille keino ”kontrolloida kansalaisia ja muokata yhteiskuntaa ylhäältä saneltujen ihanteiden mukaiseksi”. (Ylä-Anttila 2010, 22–23). Reunanen ja Harju (2012, 89,114) luonnehtivat, että yhteiskunnallisille vaikuttajille julkinen keskustelu on tärkeä ”totuuden metsästämissä areena”, avoimen, ratkaisuhakuisen keskustelun käymisen paikka. Välillä tällainen keskustelu jää haaveeksi, sillä päätösvaltaiset toimijat saattavat katsoa suljetummat työryhmät tai muut sen tyyppiset areenat oman keskustelunsa paikoiksi. Julkisessa tilassa kamppaillaan asioista ja äänen kuuluviin saamisesta (Ylä-Anttila 2010, 23). Julkisessa tilassa on siis määrittelykamppailua (Laine & Peltonen 2003) ja valtakamppailua (Ylä-Anttila 2010).

Erikssonin (2009, 162) mukaan verkostoyhteiskunnassa ”ratkaisevaksi on muodostunut kysymys sellaisen avoimen tilan hallinnasta, jota ei voi sulkea mihinkään tilaan tai periaatteeseen. Tätä tilaa leimaa ajantasaisuus, verkostollisuus ja vuorovaikutteisuus. Sitä eivät enää määritä toimintaa ennalta säätelevät järjestelmät, vaan olennaisimmiksi ovat tulleet käytännöt, joiden avulla verkostosuhteita luodaan ja hallitaan”. (Eriksson 2009, 162). Tämä määritelmä voisi kuvata myös julkista tilaa.

Julkinen tila ei ole aivan niin abstraktia, kuin kenties yllä olevien lauseiden sisällöstä yksinään välittyy. Kansainvälisessä ilmastopolitiikassa yksi julkinen tila on, tai ainakin voisi olla, YK:n ilmastopöytäkirjan, UNFCCC:n³, kokouksiin liittyvä toiminta. Kansainväliset YK:n alaiset järjestöt voivat toimia julkisen vallan, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan välittäjinä, esimerkiksi järjestämällä valmistelevia kokouksia, joissa asioista pystytään keskustelemaan aidosti (Åkerman 2001, 129).

Julkiseen tilaan vaikuttavat monenlaiset kontekstit. Ratkaisuja ympäristökysymyksiinkin mietitään yhteiskunnallisissa ja tilannekohtaisissa kontekstissa. Tilannekohtaiseen kontekstiin sisältyvät toimijat ja toimijoiden toimintastrategiat sekä yhteiskunnalliseen kontekstiin hallintoon, päätöksentekoon, talouteen, teknologiaan ja tietoisuuteen liittyvät tekijät. (Gibbs 2000,14.) Tietoisuus (cognitive-informational framework) kuvaa esimerkiksi olosuhteita, joissa ympäristöön liittyvää tietoa tuotetaan, levitetään, tulkitaan ja sovelletaan. Hallinto ja päätöksenteko (political-institutional framework) kuvaavat yhteiskunnan instituutiota, lainsäädännön asemaa ja yhteiskunnallisia normeja. Talouteen ja teknologiaan (economic-technological framework) liittyvät esimerkiksi taloustilanne, teknologian taso ja elinkeinorakenne. Toimijoiden toimintamahdollisuudet riippuvat yhteiskunnallisen kontekstin puitteiden vuorovaikutuksena syntyvästä tilannekohtaisesta tilanteesta. (Gibbs 2000,14.) Kansalaistoimijat aktiivisesti miettivät toimijoille avoimia ja käyttökelpoisia toimintamahdollisuuksia. Toimijoiden hyväksi katsomat toimintamahdollisuudet ja heidän näkemyksensä legitiimistä yhteiskunnallisesta toiminnasta viitoittavat heidän toimintaansa (Häikiö 2005, 186). Nämä molemmat ”tienviitat” muotoutuvat julkisessa tilassa.

Yhteiskunnallista kontekstia voi jäsentää myös kontekstin vertikaalisten ja horisontaalisten ulottuvuuksien kautta. Vertikaalisiin, ”pystysuorassa hierarkiassa eteneviin” kontekstin piirteisiin kuuluvat esimerkiksi eritasoiset politiikan ja hallinnon instituutiot ja horisontaalisiin ”vaakasuorassa,

³ UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change, Yhdistyneiden kansakuntien (YK) päätöksentekoprosessissa solmittu ilmastomuutoksen puitesopimus ja sopimuksen sihteeristö

samalla hierarkiatasolla oleviin, mutta olemukseltaan erilaisiin” kontekstin piirteisiin kuuluvat muun muassa alueelliset ja kulttuuriset tekijät (Sonnino & Marsden 2006).

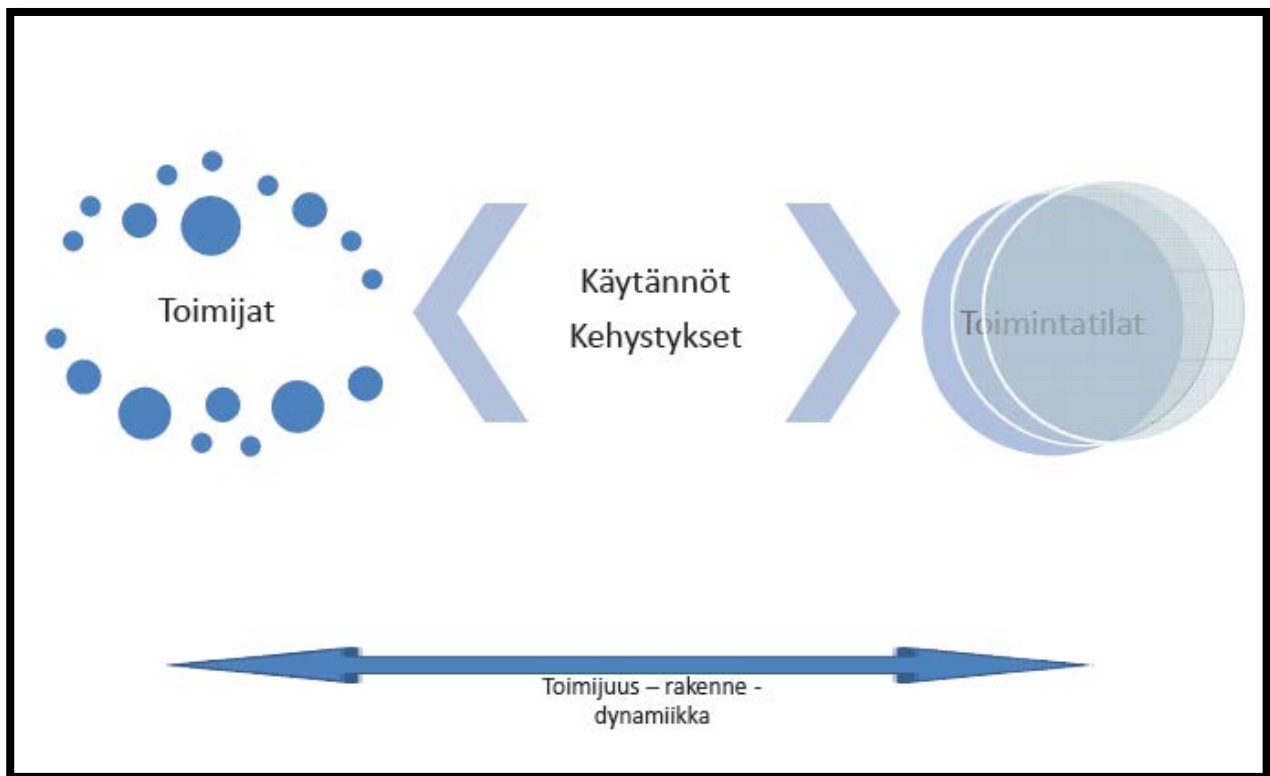
Poliittisen kontekstin ymmärtäminen on tärkeää sekä verkostojen tehokkaalle toiminnalle, että verkostojen toiminnan ymmärtämiselle. Institutionaalisia rakenteita, jotka estävät tai mahdollistavat kampanjointia ovat hallinnon rakenne (keskistetty vai hajautettu), yhteiskunnan rakenteiden vahvuus (vahva vai heikko) ja poliittinen kulttuuri (konsensushakuinen vai vastakkainasetteluhakuinen). (Keck ja Sikkink 1998, 7.) Toimintatila on sekä tuote, että tuottaja, niille aineellisille ja diskursiivisille käytännöille, jossa yhteiskunnalliset toimijat toimivat (Frouws & Mol 1997, 273).

Laine ja Peltonen (2003, 18) pohjustavat ympäristön politisoitumisen tutkimusta ajatuksella, että ympäristökysymysten – myös ilmastokysymysten – ”muotoutumista on mielekästä tarkastella osana yhteiskunnallisen todellisuuden muotoutumista, jossa toimijoiden väliset epäsymmetriset suhteet ja strateginen toiminta ovat läsnä”. Ympäristökysymyksissä kyse on myös määrittelykamppailuista, siitä, millä käsitteillä ja missä kontekstissa asioista puhutaan. Se, miten ongelmat määritellään, vaikuttaa myös siihen, millaisia ratkaisuja niihin lähdetään pohtimaan. Ongelman määrittely vaikuttaa myös siihen, miten hyödyt, haitat, vastuut ja riskit jakautuvat. (Laine ja Peltonen 2003, 18.)

Yhteiskunnalliset instituutiot, esimerkiksi julkisuus tai julkinen tila, koostuu sekä konkreettisista käytännöistä että kuvitellusta osasta (social imaginary) (Ylä-Anttila 2010, 17). Ylä-Anttila (2010, 17) kuvaa tätä käsitettä seuraavasti ”miten tavalliset ihmiset kuvittelevat sosiaalisen olemassaolonsa, miten he sopivat yhteen toisten kanssa, miten asiat tapahtuvat heidän ja muiden ihmisten välillä, millaisia odotuksia heillä on ja millaisille syvemmille normatiivisille käsityksille ja mielikuville nämä odotukset perustuvat.” Tämä puoli yhteiskunnasta on yksi vaikuttava tekijä myös siihen, miten ihmiset kokevat ”julkisen tilan käyttömahdollisuutensa” eli osallistumishalukkuutensa ja -mahdollisuutensa ja miten he suhtautuvat yhteiskuntaan ja toisten ihmisten osallistumiseen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen (Ylä-Anttila 2010, 18).

Loeber, Hajer, Tatenhove ja Szerszynski (2005, 49) ovat tutkineet uusia osallistumiskäytäntöjä ja politiikan rakennemuutoksia eurooppalaisessa kontekstissa. Kuvan 1 avulla he kuvaavat toimijuuden, käytäntöjen ja rakenteiden välistä dynamiikkaa. Käytännöt ovat välittäjinä toimijoiden ja rakenteiden välissä. Käytännöt voivat olla myös tapoja kehystää teemoja. Rakenteet voivat olla instituutioiden lisäksi myös diskursiivisia tiloja ja toimintamahdollisuuksien reunaehdoja. Kuvan 1 koko kehystetty alue vastaa tämän opinnäytetutkimuksen näkökulmasta ”julkinen tila” -käsitettä. Tässä tutkimuksessani julkisen tilan osalta perehdytään toimijoiden toimintatiloihin ja toimijoiden kohtaamiin reunaehtoihin ja sivutaan käytäntöjä. Ilmastoteemojen kehystämistä ei käsitellä tässä tutkimuksessa eikä tässä tutkimuksessa perehdytä kaikkiin ilmastokeskustelun toimijoihinkaan. Näitä seikkoja on hieman Suomen osalta avattu raportissa ”Kyl se sit niissä verkostoissa tapahtuu se päätöksenteko” (Savikko & Kauppila 2009).

Tämän tutkimuksen näkökulmasta julkinen tila luo julkisen keskustelun puitteet, jotka ovat polkuriippuvaisia kansallisista ja kansainvälisistä päätöksentekokulttuureista. Julkista keskustelua ei käydä ”tyhjiössä”, vaan monet seikat vaikuttavat esiin pääseviin näkökulmiin, keskustelijoihin ja keskustelun käymisen tapoihin - siihen, millaisille pohdinnoille annetaan julkisessa keskustelussa tilaa.



Kuva 1. Julkinen tila: abstrakti tila, jossa toimijat toimivat, kehystäminen tapahtuu, käytännöt luodaan ja toimintatilat muotoutuvat (Loeber, Hajer, Tatenhove ja Szerszynski 2005, 49, muokattu)

3.1.2 Poliitiikka ja politisointi keskustelun edellytyksinä

Suomen kielen politiikka-sana kätkee sisäänsä politiikan policy, polity ja politics-ulottuvuudet. Policy tarkoittaa asiakokonaisuuden hahmottamiseksi ja haltuunotoksi tehtyä määrittelyä. Policy voi olla myös politiikan toimeenpanoa, toimenpiteistä muodostunut linjaus tai se voi olla toimintastrategia tai suunnitelma. Polity viittaa poliittiseen järjestelmään ja politiikan sektoriin. Poliittinen toiminta, politics-ulottuvuus voidaan jakaa politikointiin (politicking) ja politisointiin (politicising). Politikointi voi olla sisällöltään puoluepoliittista toimintaa tai ”lehmänkauppoja”. Politisointi on jonkin kysymyksen uudelleen tulkintaa, tekemistä keskusteltavaksi ja nostamista keskusteluun, pyrkimistä nykytilanteen muuttamiseen argumentoimalla. Politisointi voi olla ilmiön poliittisuuden lisäämispyrkimyksiä tai ei-poliittiseksi määritellyn asian määrittelyn muuttamista niin, että asia muuttuu poliittiseksi. (Kerkkänen 2010; Laine & Jokinen 2001; Laine & Peltonen 2003, 19; Ruostetsaari 2010, 25–26.)

Toimijoiden moninaisuutta, asioista tehtävien tulkintojen moninaisuutta ja toimintamahdollisuuksien moninaisuutta voidaan pitää asian politisoitumisen ehtona. (Laine ja Peltonen 2003, 27.) Asian politisoitumiseksi jonkun toimijan pitää kokea asia tärkeäksi ja nostaa se keskusteluun (Vihinen 2003, 43). Politisoituessaan jokin tietty vakiintunut toimintapolitiikka tai toimintatapa kyseenalaistuu, jolloin sen ympärille muodostuu kiista tai konflikti siitä, miten asioita pitäisi hoitaa (Laine ja Peltonen 2003, 27).

Tämän tutkimuksen puitteissa ilmastopolitiikan policy-ulottuvuutta edustavat esimerkiksi Valtioneuvoston tulevaisuuselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta (Valtioneuvoston kanslia 2009)

ja hallituksen ilmasto- ja energiastrategiat vuosilta 2001, 2005, 2008, 2013 (Kansallinen energia- ja ilmastostrategia). Nämä neljä selontekoa on hallitus hyväksynyt linjaamaan Suomen ilmastopolitiikkaa. Policy-ulottuvuuteen kuuluu myös se virkamiestoiminnan historia, miten Suomi on YK:ssa ja EU:ssa ilmastopoliittisessa päätöksenteossa toiminut. Polity-ulottuvuus tämän tutkimuksen osalta viittaa Suomeen demokratiana ja päätöksentekotapaan: eduskunnan ja hallituksen rooliin valiokuntineen ja päätöksenteon virkamiesvalmisteluineen. Politics-ulottuvuuden puoluepolitiikkaan en tässä tutkimuksessa paneudu. Sen sijaan politics-ulottuvuuden politisointi on tämän tutkimuksen ytimessä. Pyrin tekstissä hahmottamaan sitä, miten kansainvälisten ilmastokysymyksiä politisoimista Suomen yhteiskunnassa tehdään, keitä toimijoita politisoinnissa on aktiivisesti mukana ja millaisten tulkintojen avulla sisältökysymyksiä ja prosessikysymyksiä voisi ymmärtää.

3.1.3 Erimielisyyden mahdollisuus vai managerialismi

Eriksson (2009, 215) määrittelee, että poliittinen toiminta on lähtökohtaisesti erilaisten näkemysten vastakkainasettelua. Poliittista yhteisöä määrittää ennen muuta erimielisyyden mahdollisuus. Erikssonin (2009, 215) mukaan tämä toimii myös käänteisesti: kaikkia toimia, jotka rajoittavat tätä erimielisyyden mahdollisuutta, voidaan pitää määritelmällisesti antipoliittisina. Rosanvallinin (2006, 34, ref. Eriksson 2009, 93) mukaan poliittinen-käsite tarkoittaa samaan aikaan poliittisten ilmiöiden yleistä kehystä että projektia, jossa ihmisjoukosta muodostuu poliittinen yhteisö.

Politiikan ”poliittisuutta” rajoittavat esimerkiksi asioiden muuttaminen vain teknisiksi kysymyksiksi, politiikan muuttaminen kysymykseksi tiedon oikeellisuudesta ja asioiden neutralointi. Poliitiikan teknistyminen tarkoittaa sitä, että monet yhteiskunnalliset kysymykset hahmotetaan ennen kaikkea teknistä ratkaisua vaativina ongelmina (Eriksson 2009, 204). Teknologian on yleisesti katsottu tarjoavan objektiivisia välineitä politiikan ratkaisemattomien kiistojen ja näkemyserojen ylittämiseksi. Niinpä teknologian tarjoamat mahdollisuudet on innostuneesti otettu vastaan vastauksina poliittisiin ongelmiin. (Eriksson 2009, 230.) Tavallaan on ajateltu, että teknologia on vaikutuksiltaan neutraalia, yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin vaikuttamatonta. Teknologia ja valtasuhteet ovat kuitenkin monin tavoin yhteenkietoutuneita. Teknologian yhteiskuntapoliittisista ulottuvuuksista on kirjoittanut esim. Taru Peltola (2003; 2006). Poliitiikan hahmottaminen teknisten ongelmien ratkomiseksi johtaa siihen, että politiikan ideologiset (politiikka ”maailman parantamisena”) ja tekniset (politiikka ”kirjanpitoa” tai ”asioidenhoitona”) kysymykset erkaantuvat yhä kauemmaksi toisistaan (Eriksson 2009, 228).

Jos politiikan (policy) poliittisuus-ulottuvuus (politics) kadotetaan tai pyritään neutraloimaan, muuttuu politiikka (policy) vain ”itsestään selvästi määriteltujen yhteisten asioiden ja etujen hoitamiseksi” (Laine ja Peltonen, 2003, 26–27). Epäpoliittinen näkökulma muuntuu hallitsemisen näkökulmaksi (Laine ja Peltonen, 2003, 26–27.). Laine ja Peltonen (2003, 28) kuvaavat neutraloimista näin: ”Neutraloituaan kiista tasoittuu ja ongelma siirtyy (ainakin väliaikaisesti) keskustelun ulkopuolelle, ”hallinnan piiriin”. Neutraloiminen voi tietysti olla myös politisoitumisen tietoinen vastastrategia, jolla pyritään pitämään tietyt asiat keskustelun ja kiistojen ulottumattomissa.”

Neutraloinnin ja yhteisten etujen näkökulma on vahvasti kytkeytynyt myös tiedon politiikkaan: siihen kuka tietää parhaiten ja kenen tieto on arvokasta. Hallitsemisen näkökulmasta erimielisyydet ja konfliktit johtuvat vain väärästä tiedosta. Hallitsemisen näkökulmassa politiikka tieteellistetään – ikään kuin kyse ei olisikaan arvokysymyksistä, vaan vain tarpeesta saada varmaa tietoa ja hallita tuo tieto. (Laine ja Peltonen, 2003, 26–27.) Tällaisessa oikean tiedon politiikassa samalla käy helposti

niin, että informaatio ymmärretään varsin mutkattomana ja yksisuuntaisena eikä niinkään monimutkaisena ja dialogisena. Myös asian käsittelyssä mukana olevista verkostoista tulee ”dialogin ja avoimuuden välineiden sijasta kehittämiskohteita, joita voidaan hallita suunnitelmallisesti”. (Eriksson 2009, 204.)

John Urry (2013, 149–150) pohtii teoksessaan ajatusta, että nykyiset yhteiskunnat ovat siirtymässä ”politiikan jälkeiseen tilaan”. ”Politiikan jälkeisellä tilalla” hän tarkoittaa politiikkaa, ”jossa ideologinen kilvoittelu ja kiistat korvataan teknis-materiaalisella suunnittelulla, asiantuntijajohtajuudella ja yleisemminkin hallinnolla. Poliitiikan tekeminen pelkistyy sosiaalseksi johtamiseksi ja yleiseksi politisoitumisen purkamiseksi. Poliitiikan jälkeisen ajan hallintomuotona on managerialismi. Poliitiikasta riisuttu johtaminen on riisuttu myös asiaankuuluvista vastakkaisista poliittisista näkemyksistä, joihin voisi sisältyä tärkeän sosiaalisen vaihtoehdon siemenet.” Mary Kaldor (2006, 192) kuvaa tilannetta demokratian muuttumiseksi ontoksi, vain asioiden hoitamiseksi. Yhtenä syynä hän näkee tähän päätöksenteon keskinäisriippuvuuden kasvun globalisaation myötä.

Väliwerrosen (1996, 207) mukaan riskiyhteiskunnassa yksi mahdollinen kehityskulku on asiantuntijakulttuurien sulkeutuminen ja riskien määrittelyn muuttuminen entistä teknisemmäksi. Ympäristöongelmia aletaan käsitellä vain teknisinä tai informaatio-ongelmina. Beckin (1990, 233) mukaan ”Teollisuusyhteiskunnan vastaus riskien haasteeseen on teknokratian tehostuminen.” Ympäristöpolitiikassa, ympäristöviranomaiset usein neutraloivat (depolitice) ympäristökysymyksiä. Ympäristöliike itse puolestaan politisoi ympäristökysymyksiä ja ympäristöliike myös toivoisi, että ympäristöviranomaisetkin neutraloinnin sijaan ”uudelleenpolitisoisivat” (repolitice) ympäristökysymyksiä, jotta ne kysymykset nousisivat esiin. (Keck & Sikkink 1998; Mol 2000, 53.)

Monien neutraloimispyrkimysten ja käytäntöjen allakin ”kuumat tilanteet”, joissa asioiden ja ilmiöiden määrittelystä ei päästä yhteisymmärrykseen, ovat tulleet yleisemmiksi. Tämän myötä myös aiemmin itsestään selvinä pidetyt määritelmät ja käytännöt politisoituvat yhä enemmän. (Eriksson 2009, 144.) Neutralointi sen tyyppisenä toimintana, että ”asioita päätetään jättää tai jätetään tekemättä” tai viivytetään tai pyritään pitämään vain pienen joukon tietona, on vallankäyttöä siinä missä toisenlainen päätöksentekokin (Held 1995, 170) ja niinpä sekin voi politisoitua.

3.2 Osallistumisen käsitteelliset perusteet

Osallistumisella ja kansalaisosallistumisella tarkoitetaan lukuisia eri asioita. Bäcklund (2007, 33) kirjoittaa osallistumisen käsitteen monimuotoisuudesta ja sen epäselvistä rajoista: ”Yhtäältä sillä [osallistumisella] tarkoitetaan mahdollisuutta mielipiteen ilmaisuun, toisaalta sillä viitataan - - mahdollisuuteen vaikuttaa tosiasiallisesti - - suunnitteluun ja päätöksentekoon. Toisinaan kyse on edustuksellisen demokratian käytäntöjen vahvistamisesta, välillä taas etsitään suoran osallistumisen instrumentteja edustuksellisen demokratian käytäntöjen rinnalle. - - mielletty toimijarooli määrittelee olennaisesti myös sitä, missä kohdin poliittis-hallinnollisia prosesseja osallistumisen pitäisi tapahtua.” Tässä tutkimuksessa osallistumisen käsite sisältää koko tämän Bäcklundin esittelemän osallistumiskäsitteen kirjon, sillä tutkimuksen haastateltaville osallistuminen merkitsi eri asioita. Bäcklundille (2007, 34) osallistumisessa on erityisesti kyse tietämisen oikeudesta. Tässä tutkimuksessa osallistumis-käsitteen sisältö vivahtaa enemmän päätöksentekoon vaikuttamisen oikeuteen.

Bäcklundin (2007, 34) mukaan osallistuminen saa ydinmerkityksensä mahdollistaessaan poliittisen kansalaisuuden. Poliittinen kansalaisuus tarkoittaa sitä, että toimijalla on mahdollisuus olla mukana

määrittelemässä niitä asioita, joita yhteiskunnallisessa keskustelussa olisi tarpeen käsitellä. Poliittisen kansalaisuuden lisäksi on yhteiskunnallisessa ympäristötutkimuksessa käytetty myös esimerkiksi käsitettä ympäristökansalaisuus (Koskinen 2010). Ympäristökansalaisuus voidaan nähdä kansalaisuuden jatkumona tai laajentumana. Kansalaisuuteen voidaan nähdä kuuluvan perinteiset poliittiset oikeudet, kansalaisoikeudet, sosiaaliset oikeudet ja myös vastuu ympäristöstä sekä oikeus terveelliseen ympäristöön. (Peltonen ym. 2011, 70.)

Osallistuminen voidaan ajatella myös julkiseen mielipiteeseen vaikuttamiseksi. Suomessa vallitsee yhteinen käsitys siitä, että julkisella mielipiteellä on merkitystä. Päättäjät eivät voi jatkuvasti toimia julkista mielipidettä vastaan. (Ylä-Anttila 2010, 18.) Niinpä julkiseen mielipiteeseen vaikuttaminen muodostuu yhdeksi tärkeäksi vaikuttamistavaksi. Julkiseen mielipiteeseen vaikuttamisen tavoista Ylä-Anttila (2010, 18, 20) mainitsee esimerkkeinä kahvipöydissä käytävät keskustelut, yleisönosastoon kirjoittamisen, kirjojen kirjoittamisen, verkkofoorumien keskustelun aloittamisen, valokuvien ja videoklippien julkaisemisen, taiteen tekemisen, mielenosoitukset, vetoomukset sekä boikotit.

Peltonen ym. (2011) mukaan osallistumista tarvitaan osallisten erityisen tiedon välittymiseksi päätöksenteon pohjaksi, luottamuksen, sitoutumisen ja päätösten toimeenpanon vahvistamiseksi sekä oppimisen mahdollistamiseksi. Pohjimmiltaan osallistuminen oikeutuksena voidaan nähdä se, että ”ilmastonmuutoksen kaltaiseen monimutkaiseen ongelmaan liittyvät ratkaisut ovat pohjimmiltaan poliittisia eikä yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ole löydettävissä. Kansalaisten osallistuminen voi tuoda tällaiselle poliittiselle ratkaisulle uskottavuutta ja edesauttaa toimeenpanoa.” (Peltonen ym. 2011, 26). Ilmastonmuutos on ongelmakenttänä niin kompleksinen, ettei yksikään toimija yksinään pysty ratkaisemaan siihen liittyviä ongelmia (Peltonen ym. 2011, 74).

Kitchen ym. (2002) näkevät kansalaisosallistumisen oikeuttavana seikkana sen, että edustuksellinen demokratia on riittämätön väylä tuomaan yksin esiin nykyisten monimuotoisten, kompleksisten yhteiskuntien monimuotoisia yhteiskunnallisia ja taloudellisia arvoja. Ulrich Beckin (1995) mukaan nousevat alapoliittikat (emerging subpolitics) ovat muodostumassa yhä tärkeämmiksi. Hän tarkoittaa tällä muodollisten poliittisten järjestelmien, kuten eduskunnan, puolueiden ja hallinnon, ulkopuolella ja takana olevia poliittisia toimintamahdollisuuksia. Perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle on nykyisin noussut erilaista kansalaisosallistumista. Näitä osallistumisen käsitteitä ja malleja kuvaavat esimerkiksi ”suora demokratia”, ”e-demokratia” ja ”kansalaisosallistuminen” (Eriksson 2009, 211).

Osallistumista välillä romantisoidaan; ajatellaan, että osallistuminen itseisarvoisesta toisi hyviä päätöksiä tai antaisi osallistujille osallisuutta ja voimaantumista. Näitä näkökulmia myös kritisoidaan naiiviudesta ja sokeudesta yhteiskunnan valtarakenteille. (Bulkeley & Betsill 2003, 19.) Tulkitsen, että Bulkeley ja Betsill (2003) kritisoiivat osallistumisretoriikkaa, osallistumistilanteita ilman vaikuttamismahdollisuuksia.

Marsden & Smith (2005) toteavat, että länsimaissa yhteiskunnissa osallistumisen ja uusien toimintamuotojen etenemisen suurimmiksi esteiksi voidaan nähdä ”välinpitämättömyyden valtameri” ja opittu ja institutionalisoitu avuttomuus. Länsimaissa on hyvin vahva usko siihen, että ”asiantuntijat hoitavat” asiat, että tavallisten ihmisten ei tarvitse puuttua yhteiskunnallisiin epäkohtiin. Jos julkisuus luo kuvan, että kaikki toimijat ovat ilmaston asialla, kansalaisten mielikuvissa asiasta ei tarvitse enää huolehtia, sillä sehän on jo hallinnassa. (Väliaverronen 1996, 209.)

3.2.1 Osallistuminen parhaimmillaan dialogia ja oppimista

Osallistumisen teoriapohjan klassikoihin kuuluvat osallistumisen ja vallan tikapuumallit. Tikapuutai porrasmalleja ovat kehittäneet esimerkiksi Arnstein (Arnstein 1969, ref. Horelli 2001,8), Hart (1997) ja Shier (2001). Tikapuilla ylöspäin edetessä osallistuminen syvenee ja samalla osallistumisen vaikuttavuus paranee. Vallan ja osallistumisen tikapuumallin mukaan olennaista on, kuka lopulta saa päättää asiasta. Arnsteinin tikapuumallia on Suomen yhteiskuntaan soveltanut ja tutkimuksissaan käyttänyt erityisesti Liisa Horelli. Suomeen sovellettu tikapuumalli on esitetty taulukossa 1. Tässä tikapuumallissa alimpana osallistumisen tasona on tiedottaminen. Seuraavilta askelmilta löytyvät kuuleminen ja kumppanuus. Korkeimpana osallistumisen tasona on täysivaltainen osallistuminen, omaehtoisesta toiminnasta lähtevä yhteiskunnallinen osallistuminen.

Taulukko 1. Arnsteinin kehittämät suunnitteluun osallistumisen tikapuut Horellin mukaisesti Suomeen sovellettuina (Arnstein 1969, ref. Horelli 2001,8; Horelli & Kukkonen 2002, 243–244; Horelli, Kyttä & Kaaja 2002, 42, muokattu).

4. täysivaltainen osallistuminen	kansalaiset saavat keskenään sopia tavoitteista ja toteutuskeinoista
3. kumppanuus	kansalaiset ja suunnittelijat yhdessä analysoivat tilannetta ja suunnittelevat parannuksia, päätökset tekevät kuitenkin poliitikot
2. kuuleminen	viranomaiset kysyvät kansalaisten näkemyksiä erilaisista vaihtoehdoista
1. tiedottaminen	viranomaiset tiedottavat kansalaisille ja suunnitelmistaan tai kansalaiset ovat tutkimuksen kohteena

Osallistumisen syvyyttä voidaan arvioida myös esimerkiksi sen pohjalta, pääsevätkö osalliset mukaan yksittäiseen tilaisuuteen vai pidempään prosessiin, onko kyseessä yksisuuntainen tiedottaminen vai kaksisuuntainen vuorovaikutus, miten osallistujien näkemykset ovat näkyvissä lopputuloksissa, miten osallistujien palautetta on käsitelty, onko siihen perehdytty perusteellisesti ja millaista palautetta osallistujat ovat saaneet osallistumisestaan (Peltonen ym. 2011, 79). Nimitän näitä kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen piirteitä yhdessä ”dialogin käymiseksi”.

Millaista sitten on toimiva osallistuminen, tai osallistuminen parhaimmillaan? Peltonen ym. (2011, 27) kuvaavat toimivaa vuorovaikutustilannetta seuraavasti: ”julkista ja tasapuolista vuorovaikutusta, keskustelua ja harkintaa. Lähestymistapa tietoon on konstruktivistinen: tieto ja preferenssit muodostuvat vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutus on tärkeää osallistumisessa, jos halutaan, että osallistuva päätöksenteko lisää osallistujien keskinäistä ymmärrystä ja tuottaa jotain uutta sen sijaan, että vain kokoaisi eri osapuolten ennalta tiedetyt intressit yhteen”. Garmendia ja Stagl (2010) näkevät kaikkien osapuolien oppimisen sekä prosessin että päätösten laadun avaintekijäksi. Onnistuneessa osallistumisprosessissa oppimista pitäisi siis ”edellyttää” kaikilta prosessiin osallistuvilta – ei vain kansalaisosallistujilta.

Hyvien osallistumiskäytäntöjen aikaansaaminen ei ole helppoa. Hukkinen (2008, 2) pohtii poikkitieteellistä tieteentekotapaa ja kokoontumisten osallistujien tuntemuksia kokoontumisten jälkeen: osallistujilla oli tunne, että he eivät ymmärtäneet muita ja toisaalta toiset eivät ymmärtäneet heidän ajatuksiaan eikä heille tullut ymmärretyksi tullut olo.

Osallistumiselle, muutosprosessien toimivuudelle ja onnistumiselle van de Kerkhof & Wieczorek (2005, 741–742) asettavat neljä edellytystä: sitoutuminen (commitment), reiluus (fairness), läpinäkyvyys (transparency) ja kompetenssi (competence). Nämä edellytykset koskevat erityisesti erilaisia työryhmiä ja Arnsteinin tikapuiden kumppanuus-askelmaa. Kuvaan seuraavassa näitä edellytyksiä tarkemmin.

Sitoutuminen kuvaa mukana olevien toimijoiden halua käyttää prosessiin aikaa ja voimia. Sitoutumista tarvitaan, jotta toimijat voivat aktiivisesti osallistua keskusteluihin, olla kriittisiä ja avoimia uudelle tiedolle ja jotta he voivat oppia toisiltaan. (van de Kerkhof & Wieczorek 2005, 742.)

Reiluuden toteutumiseksi prosessin pitää täyttää osallistujilleen neljä vaikuttamiseen liittyvää oikeutta. Nämä oikeudet ovat osallistumisoikeus (to attend), sanomisoikeus (to contribute), keskusteluoikeus (to discuss) ja päätösoikeus (to decide). Osallistumisoikeus tarkoittaa, että areenan tai prosessin pitää olla avoin kaikille relevanteille toimijoille. Sanomisoikeus tarkoittaa, että osallistujien tulee olla kykeneviä sanomaan, mitä he pitävät tärkeinä käsiteltävässä asiassa. Keskusteluoikeus tarkoittaa kykyä pohtivasti keskustella (deliberate, suomennos Reunanen & Harju 2012, 42) esillä olevista vaatimuksista ja muiden tekemistä ehdotuksista. Päätösoikeus tarkoittaa, että osallistujilla pitää olla vaikutusvaltaa siihen, millaisia tuloksia prosessista tulee. Prosessin reiluus on oppimisen kannalta tärkeä prosessin ominaisuus, koska reiluus mahdollistaa sellaisen keskustelun, jossa vähemmistöjen näkökulmat eivät jo etukäteen ole suljettuja keskustelun ulkopuolelle ja reiluus ennaltaehkäisee prosessia muodostumasta vain valtakamppailuksi ja lehmänkaupoiksi. Reilussa prosessissa voidaan oppia kyseisen asian uusien ja innovatiivisten vaihtoehtojen ja ratkaisujen lisäksi myös argumenteista, joita näiden vaihtoehtojen ja ratkaisujen puolesta ja vastaan esitetään ja keskustella näillä argumenteilla ja näistä argumenteista. (van de Kerkhof & Wieczorek 2005, 742.)

Osallistumisen edellytyksistä läpinäkyvyys tarkoittaa sitä, että osallistujat pystyvät jo ennalta näkemään, että tarjoaako prosessi aidon vaikutusmahdollisuuden ja mahdollisuuden saada heidän omia tavoitteitaan täytetyiksi. Läpinäkyvyys auttaa osallistujia keskittymään keskustelun sisältöön, kun heillä on prosessin etenemistapa jo ennalta tiedossa eikä heidän tarvitse huolehtia prosessin kulusta tai suunnittelusta (strategisesti tehokkaimmasta vaikutuspaikkojen käyttämisestä), vaan niistä huolehtii prosessin fasilitaattori. Prosessin fasilitaattorin tulee jo ennen osallistujien sitoutumispäätöstä kertoa heille prosessin tavoitteet, prosessin kulku, säännöt ja aikataulusuunnitelma. (van de Kerkhof & Wieczorek 2005, 743.)

Kompetenssilla van de Kerkhof & Wieczorek (2005, 743) tarkoittavat osallistujien kykyä neuvotella (deliberate) käsiteltävän asian eri näkökulmista ja kykyä tehdä perusteltuja valintoja ongelman luonteesta ja sen ratkaisusta, sen tiedon ja ymmärryksen pohjata, jota on tarjolla. Muutosprosesseissa ei ole mahdollista nähdä selvästi kaukaista tulevaisuutta, eikä se ole muutosprosessien tavoitekaan, eikä kompetenssi tarkoita, että osallistujan pitäisi olla superasiantuntija kyseisessä asiassa.

3.2.2 Osallistuminen pahimmillaan näennäisosallistumista

Osallistumistutkimuksessa on törmätty siihen, että osallisilta halutaan mielipiteitä, jotka virkamiehet halutessaan ottavat ja halutessaan eivät ota huomioon (Laine ym. 2007, 11). Osallistujien näkökulmasta kansalaisten osallistuminen on merkityksellistä, jos hallinnon edustajat huomioivat osallistujien näkemykset päätöksenteossa. Jos osallistujien näkemykset vain kuullaan, mutta sivuutetaan, osallistuminen muuttuu merkityksettömäksi. (Häikiö 2005, 115, 203.)

Osallistujia kiinnostaa päätöksiin vaikuttamisen mahdollisuus, ei pelkkä muodollinen osallistuminen, kuuleminen, sinällään.

Osallistujien vaikuttamismahdollisuuksiin vaikuttaa se, missä vaiheessa politiikkaprosessiin pääsee mukaan osallistumaan. Agendan määrittelyyn, käsiteltävien asioiden päättämiseen, mukaan pääsemällä voi vaikuttaa siihen, mistä ja miten keskustellaan. Sen sijaan ”jälkikäteen ’päälle liimattu’ osallistuminen palvelee oikeastaan vain prosessien legitimointia. Tällainen näennäisosallistuminen ilman oikeita vaikuttamisen mahdollisuuksia turhauttaa osallistujia. (Peltonen ym. 2011, 79.) Aidossa osallistumisessa yksi olennainen seikka on myös se, että osallistujilla on mahdollisuus määritellä itse rooliaan (Häikiö 2005). Silloin hallinto ei määrittele käsiteltäviä kysymyksiä ja niiden katsomistapoja valmiiksi tai ”yksin”.

Vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan vielä erottaa asemavalta ja vaikutusvalta. Kansalaistoimijat haluavat vaikuttaa asioihin, he siis toivovat vaikutusvaltaa. Asemavalta, muodollinen asema osallisena tietyissä hallintovetoisissa prosesseissa ei takaa vahvaa vaikutusmahdollisuutta. Muodollisesti vaikutusvaltaa antavat osallistumiskanavat tai osallistamiskeinot voivat olla vain näennäisvaikuttamista, jossa osallistujat eivät pääse vaikuttamaan päätöksenteon sisältöihin. (Peltonen ym. 2011, 11.) Osallistumista tutkineet Laine, Leino ja Santaoja (2007, 19) jäävät artikkelissaan pohtimaan, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet saatavat olla parhaimmat median kautta, eivät esimerkiksi osallistumalla viralliseen hallinnon järjestämään osallistumisprosessiin. Työläs osallistumisprosessi vie enemmän voimavaroja kuin antaa vaikuttavuutta.

Hukkinen on vielä kriittisempi ja tuo esiin näennäisosallistumisen haittoja osallistujille. Hukkisen (2008, 36) mukaan valtionhallinnon harjoittama näennäisosallistaminen, ”performanssiosallistaminen”, osallistaminen vain sen vuoksi, että muodolliset osallistamisvaatimukset tulevat täytettyä, voi lisätä yhteisöjen haavoittuvuutta ja luottamuspuolaa valtiota kohtaan.

Hannah Strauss on väitöskirjassaan (2011) tutkinut kansalaisosallistumista suuriin ydinvoima- ja vesivoimahankkeisiin Suomessa. Hän tuo tutkimuksessaan esiin sitä ristiriitaa, mikä on osallistumista painottavan päätöksentekoihanteen ja osallistujien kokemien vaikutusmahdollisuuksien välillä. Straussin mukaan osallistuminen näyttäytyy rituaalina. Viranomaisille osallistumismahdollisuuksia tarjoaviin tilanteisiin osallistuminen tai niiden järjestäminen näyttäytyy tiedonjako- ja tiedonsaantipaikkana. Kansalaisosallistujat haluaisivat osallistua sellaiseen poliittiseen keskusteluun, jossa keskustelun aiheena olisi ”halutaanko tätä vai ei, tai mitä halutaan”, mutta sellaisen keskustelun käymisen mahdollisuus suljetaan pois, sillä siitä ei olla osallistumistilanteissa keskustelemassa.

Straussin (2011) mukaan se, mikä on osallistumisprosessien tarkoitus, mihin ollaan osallistumassa, on kaikille osapuolille hieman epäselvää ja osallistumisprosessien tarkoitusta ei ole Suomessa mietitty loppuun asti. Osallistumisprosesseissa kaikki viranomaisten toimet pyrkivät konfliktien välttämiseen ja konsensuksen luomiseen ja erilaisten näkemysten olemassaolo ja yhteensovittamattomuus halutaan häivyttää. Kansainvälisesti vertaillen isot energiapolitiikan hankkeet etenevät Suomessa yritysten näkökulmasta todella sujuvasti.

Osallistamisessa voidaan monesta syystä ajautua näennäisosallistumisen pariin. Yksi syy on se, jos yhteiskunnalliset kysymykset hahmotetaan ennen kaikkea teknistä ratkaisua vaativina ongelmina, eikä niitä suostuta ajattelemaan syvempinä arvokysymyksinä tai yhteiskunnallisen

oikeudenmukaisuuden kysymyksinä. Jos asioihin suhtaudutaan teknisesti, niin helposti myös osallistujiin, verkostoihin, suhtaudutaan teknisesti. (Eriksson 2009, 204.)

Eriksson (2009, 20) kuvaa hallinnon osallistamisen taustalla vahvana vaikuttaa demokratian legitimoinnin ajatusta näin: ”tavoitteena on varsinaisen demokratian laajentamisen sijasta julkisen vallan hallintakäytäntöjen tehostaminen ja niiden oikeuttaminen. Kun verkostojen avulla luodaan yhteyksiä kansalaisten, valtiovallan ja elinkeinoelämän toimintaympäristöjen välille ja solmitaan omaehtoisia kumppanuussuhteita, näin tehdään vain siksi, että verkostojen katsotaan olevan tässä tehokkaampia kuin perinteisten hierarkioiden.” (Eriksson 2009, 208). Performanssiosallistamisesta hallinnon tarpeisiin kertoo myös se, että toteutettuja, mutta osallistujien näkökulmasta epäonnistuneita osallistumisprosesseja hallinto saattaa käyttää muissa yhteyksissä, esimerkiksi kansainvälisissä tilaisuuksissa, osallistavan toimintatapansa erinomaisuuden mainostamiseen (Häikiö 2005).

Nykyisin käytettävät osallistamistavat ja osallistamisretoriikka rajaavat Erikssonin mukaan ulos aidon moniäänisyyden ja laajan demokratian, ja tuovat tilalle valikoidun kuulemisen ennalta valituista aiheista ennalta määriteltyjen ihmisjoukkojen kesken. (Eriksson 2009, 209) Avoimen vuorovaikutuksen ja demokratian alan laajentamisen hallintakäytäntöihin koetaan vaarantavan hallinnon tehokkuuden ja sujuvan toimivuuden. ”Mitä enemmän korostetaan ja halutaan järjestelmän tehokkuutta, sitä vähemmälle jää demokratiaan liittyvä moniäänisyys ja suoranaisen kiistan mahdollisuus ja kiistan esiintulon puolustaminen.” (Eriksson 2009, 214–215). Jos ei ole mahdollisuuksia arvokeskusteluihin ja kiistelyihin niin osallistuminen voi kaventua osallistumiseksi markkinasuhteisiin, ei politiikkaan: ”ihmiset voivat vaikuttaa julkisiin palveluihin asiakkaina mutta eivät kansalaisina.” (Eriksson 2009, 208–209).

Eriksson (2009) arvostelee nykyisiä näennäisiä osallistumiskäytäntöjä aika terävästi. Hän kuitenkin myös esittää, mitä sellainen moniäänisyys ja todellisia vaikuttamismahdollisuuksia sisältävä demokratia voisi olla, jossa nykyisiä ongelmia olisi korjattu. Moniääninen, pluralistinen demokratia voisi käytännössä tarkoittaa hallinnon osittaista siirtämistä kansalaisryhmille. Nämä ryhmät voisivat tarjota poliitikoille informaatiota, ilmaista heitä koskevia huolenaiheita ja osallistua aktiivisesti politiikan suunnitteluun ja käytäntöönpanoon. (Eriksson 2009, 209.) Tämä mielestäni vastaisi aiemmin esiteltujen Arnsteinin tikapuiden ”täysivaltaisen osallistumisen” kaltaista osallistumista.

3.2.3 Tieto, asiantuntijuus ja osallistuminen

Bäcklundille (2007, 34) osallistumisessa on kyse siitä, että toimijalla on oikeus tietää ja hänen tietojaan pidetään oikeina ja merkityksellisinä. Osallistumisessa on siis kyse myös yhteisten tietokäytäntöjen rakentamisesta (Shaw ym. 2009). Saaristo (2000) kuvaa avoimen asiantuntijuuden käsitteellä sitä, miten tieto rakentuu vuorovaikutuksessa toisten ihmisten kanssa ja eri näkökulmia kuulemalla. Kimmo Saariston (2000, 15) mukaan avoin asiantuntijuus tarkoittaa asiantuntijuusnäkemystä, ”jossa luovutaan etukäteen lukkoonlöydystä, ainoasta oikeasta ja tieteelliseen tietoon perustuvasta asiantuntijuudesta. Sen sijaan asiantuntijuus on jotain kontekstuaalista, yhteisesti tuotettua ja jotain, joka perustuu julkisuuteen, kommunikaatioon ja luottamukseen.”

Toisaalta hallinnon ulkopuolella vaikuttavat kansalaistoimijat ovat riippuvaisia siitä, että saavat pääsyn relevanttiin tietoon. Ilman relevanttia tietoa on vaikea toimia merkityksellisesti, vaikea esittää relevantteja ratkaisuvaihtoehtoja ja olla legitiimi toimija (Keck ja Sikkink 1998, 20; van de Kerkhof & Wieczorek 2005, 743). Tiedon pimittäminen on keino estää osallistumista ja

vaikuttamista. On vaikea osallistua ”asian tuntemuksen” tuottamiseen, jos ei saa muiden osallistujien käytössä olevaa taustatietoa. Suomessa hallinto odottaa myös kansalaisjärjestöedustajilta hyvin yksityiskohtaista ja tarkkaa tietoa (Konttinen ja Peltokoski 2010). Esimerkiksi valtiolle ja kunnille luontokartoituksia tekeviltä kansalaisjärjestötoimijoilta, luontoharrastajilta, odotetaan hyvin tarkkaa lajitietoa (Santaoja 2005). Välillä ”asiantuntija-aktivisti-pohjalta” toimivien kartoittajien pitää pystyä tietämään, että tavattu olio on tieteelle uusi laji. Tavallaan näiden luontoaktivistien pitää siis tunnistaa kaikki tunnetut lajit!

Tiedosta ja tietämisen tavasta käydään poliittista kamppailua (Keck ja Sikkink 1998, 19). Osa tätä määrittelykamppailua ovat kysymykset siitä, kuka tietää parhaiten ja kenen tieto on arvokasta (Laine ja Peltonen, 2003, 26–27). Tärkeä osa tätä kamppailua on myös se, määritelläänkö kysymys ensisijassa tekniseksi ja vain pätevälle asiantuntijajoukolle ratkottavaksi kuuluvaksi, vai kysymykseksi, joka koskettaa ja jota voi pohtia laajempi väkijoukko. (Keck ja Sikkink 1998, 19).

Hallitsemisen näkökulmasta erimielisyydet ja konfliktit johtuvat vain väärästä tiedosta. Hallitsemisen näkökulmassa politiikka tieteellistetään – ikään kuin kyse ei olisikaan arvokysymyksistä, vaan vain tarpeesta saada varmaa tietoa ja hallita tuo tieto. (Laine ja Peltonen 2003, 26–27.) Kaikki erimielisyydet ratkeavat, kunhan selvitetään lisää ja kunhan kaikki ymmärtävät asian oikein. Suomessa kulttuuri on hyvin asiantuntijauskoinen, alan asiantuntijoiden uskotaan hoitavan asiat parhaiten ja asiantuntijaksi tullaan hankkimalla substanssietoa. Osallistumisprosesseissa vaikutetaan tuottamalla lisää tietoa ja vasta-asiantuntemusta. (Konttinen 1999; Laine ja Peltonen 2003; Saaristo 2000; Stranius 2006; Väliaverron 1996.) Yleisemmällä, filosofisemmalla tasolla tämä kuvaa sitä, miten modernissa länsimaisessa ajattelussa vain asiantuntijatieto ja asiantuntijuus nähdään osallistumaan oikeuttavaksi seikaksi, ei esimerkiksi arvot, etiikka tai kaikkien näkemyksen kuuleminen (Häikiö 2005, 209).

Toiseksi etenemispoluksi kestävämmän yhteiskunnan edistämiseksi on esitetty myös deliberatiivista demokratiaa, pohtivasti keskustelemaa demokratiaa. Siinä päätösten legitiimiys perustuu siihen, että ne pystytään perustelemaan kansalaisille järkevästi ja että kansalaiset (kansalaiset, ei kuluttajat tai asiakkaat) pääsevät mukaan asioista keskustelemaan ja saavat äänensä kuuluviin (Hajer 2003). Ylä-Anttila (2010) käyttää tällaisesta päätöstentekotavasta nimitystä refleksiivinen politiikkakeskustelu. Refleksiivinen politiikkakeskustelu on myös herkkä ulkopuolisessa yhteiskunnassa tapahtuville muutoksille ja keskustelu peilaa itseään tätä yhteiskuntaa vasten (Ylä-Anttila 2010, 116).

Kansalaistoimijoiden verkostot ovat tärkeitä myös siinä suhteessa, että hallitukset eivät saa tiedonvälitykseen monopolia (Keck ja Sikkink 1998, 21). Valtiot helposti tuovat esiin kansalaisilleen vain valtion etuja ajavaa hallinnon omaa linjaa. Se ei kuitenkaan ole ”koko totuus”. Kansalaistoimijoiden näkökulmat voivat lähteä toisenlaisista lähtökohdista (Kaldor 2006, 204).

3.3 Kansalaistoimijan, kansalaisjärjestön ja kansalaisyhteiskunnan käsitteet

Toimijan käsitteelle löytyy kirjallisuudesta useampia määritelmiä. Mary Kaldor (2006, 77) tarkoittaa toimijuudella sitä, ketkä toimivat, miten toimivat (toimintatavat) ja miksi toimivat. John Urry (2013, 204) käyttää termiä toimija viitatessaan tiettyihin ihmisiin, sosiaalisiin ryhmiin, kategorioihin, organisaatioihin tai instituutioihin. Kansalaistoimija voi tässä tutkimuksessa olla yksittäinen ihminen ”itsenään”, aktivisti ”aktivistiroolissaan” tai ”asiantuntija-aktivistiroolissaan” tai vapaaehtoinen tai palkattu järjestöihminen/järjestöasiantuntija järjestön edustajana. Järjestötoimija on muuten samanlainen käsite, mutta se määrittyy painavammin aktivisti-,

asiantuntija- tai järjestötoiminnan kautta, ei vain ”ihminen itsensä”. Toimija (mutta ei tässä tutkimuksessa kansalaistoimija) voi olla myös viranhaltija.

Mikä sitten on kansalaisjärjestö, ympäristöjärjestö, luonnonsuojelujärjestö, kehitysyhteistyöjärjestö, ihmisoikeusjärjestö, ruohonjuuritason liike, paikallinen liike, kansanliike, yhteiskunnallinen liike, yhteiskampanja, toimintaryhmä tai kansalaisyhteiskunta? Näitä toimintamuotoja ei ole aivan helppo määritellä, vaan termit ovat moniselitteisiä ja monikäyttöisiä (Kaldor 2006, 14; Keck ja Sikkink 1998). Tämän tutkimuksen kannalta olennainen määrittely on se, että kansalaisyhteiskunta on ”sateenvarjokäsite”, jonka alle muut toimintamuodot voidaan ajatella kuuluviksi.

CIVICUS - World Alliance for Citizen Participation, globaali kansalaisyhteiskuntaa ja kansalaisten osallistumista edistävä järjestöverkosto, määrittelee kansalaisyhteiskunnan areenaksi, joka tarjoaa perheen, hallinnon ja markkinoiden ulkopuolisen tilan ajatusten jakamiseen ja eteenpäin viemiseen, ja jonka ovat luoneet ja jolla toimivat niin yksilöt kuin organisaatiot ja instituutiotkin.⁴ Kansalaisten toimintaa osana kansalaisyhteiskuntaa luonnehtii vapaaehtoisuus, ei pakko. Kansalaisyhteiskunnan toimintatapa on näkemysten esittäminen tai puolustaminen ”julkisessa tilassa” tai julkisesti. Kansalaisyhteiskuntaan kuuluviksi lasketaan niin rekisteröityneet yhdistykset, kansainväliset järjestöt, asukasyhdistykset, ammattiyhdistysliikkeet, uskonnolliset järjestöt kuin epämuodollisemmat jonkin asian parissa toimivat ryhmätkin. Samoin kansalaisyhteiskuntaan kuuluvat yksittäiset aktivistit, nettiaktivistit, taiteilijat, kirjailijat ja ”kuka vain” ottaessaan kantaa julkisessa tilassa, niin, että muut ihmiset voivat esitettyjä ajatuksia punnita ja olla samaa tai eri mieltä. Yksilöt ja ryhmät voivat välillä olla kansalaisyhteiskunnan ”sisäpuolella”, välillä ”ulkopuolella”, haluamansa aktiivisuustason mukaan. Yksilöt ja ryhmät voivat myös olla yhtä aikaa osa kansalaisyhteiskuntaa ja osa muita yhteiskunnan areenoita. (CIVICUS 2013, 10.)

Konttinen (1999, 11) määrittelee kansalaisuuden olevan sekä passiivista etujen nautintaa että aktiivista osallistumista. Kansalaisyhteiskunnassa aktiivisesti toimivien ajatellaan osallistuvan yhteisten asioiden hoitoon ja julkiseen keskusteluun. Kansalaisyhteiskunta viittaa kansalaisaktiivisuuteen, virallisten poliittisten rakenteiden ulkopuolella tapahtuvaan itsenäiseen järjestäytymiseen ja halun vaikuttaa elinoloihinsa järjestäytymisen ja poliittisen painostuksen kautta. (Kaldor 2006, 22–24.) Kansalaisyhteiskunnan Konttinen (1999, 13) määrittelee tarkoittavan aluetta, jossa ”aktiivisesti luodaan ja harjoitetaan kansalaisuutta sen poliittisessa ja muissa merkityksissä”. Mary Kaldor (2006, 113, 149) käyttää globaali kansalaisyhteiskunta – käsitettä kuvaamaan sitä globaalia prosessia, jonka kautta ihmiset keskustelevat, vaikuttavat ja neuvottelevat poliittisen ja taloudellisen vallan keskusten kanssa tämänhetkisistä sopimuksista ja päätöksistä. Globaali kansalaisyhteiskunta sisältää siis kaikki ne viralliset ja epäviralliset järjestöt ja tahot, joihin ihmiset voivat liittyä ja joiden kautta he voivat saada esitettyä huolensa päättäjille. Kaldorin määritelmässä kansalaisyhteiskunta on prosessi ja keino, ei järjestötoiminnan ”karsina” (Kaldor 2006, 30, 69, 149). Kansalaisyhteiskunta tarjoaa areenan, joka oikeuttaa ristiriitaiset ja radikaalitkin vaatimukset (Kaldor 2006, 149). Kaldorille (2006, 71) kansalaisyhteiskuntaan ja yhteiskuntasopimukseen kuuluu myös vapaus valita, haluaako yksilö olla aktiivisesti mukana kansalaisyhteiskunnassa, vapaus olla osallistumatta ja ”vapaus olla muuta kuin aktiivisen kansalaisuuden ideaalitapaus, oikeus olla arka, tietämätön ja hajamielinen”. Kansalaisyhteiskuntaa tukahduttavat ja rajoittavat Kaldorin (2006, 73) mukaan sota ja sodan retoriikan käyttö, ihmisten tasa-arvoisuuden kieltäminen.

Mary Kaldor (2006, 25) esittää viisi erilaista tulkintaa kansalaisyhteiskunnasta (ks. taulukko 2). Nämä erilaiset kansalaisyhteiskuntatyypit voisi kenties nähdä historiallisina aaltojen ja

⁴ alkuperäinen muotoilu (CIVICUS 2013, 10) the arena, outside of the family, the state, and the market, which is created by individual and collective actions, organisations and institutions to advance shared interests.

kerrostumien tavoin (Stranius 2006). Mary Kaldorin kansalaisyhteiskunnasta käyttämässä määritelmässä on piirteitä kaikista näistä yhteiskuntatyypeistä.

Taulukko 2. Viisi tulkintaa kansalaisyhteiskunnasta (Kaldor 2006,25, täydennetty sivujen 20–25, 40,66, 158 tekstistä, muokattu)

Kansalaisyhteiskuntatyyppi	Valtion rajojen sisälle rajoittuvassa muodossa	Globaalissa muodossa
Societas civilis (oikeusvaltio)	Oikeusvaltio, väkivallattomuus, (<i>rauhanomainen järjestelmä ristiriitojen ratkaisuun</i>)	Kosmopoliittinen järjestys
Bürgerliche Gesellschaft (Porvarillinen yhteiskunta) (<i>markkinayhteiskunta</i>)	Kaikki järjestäytynyt yhteiskunnallinen elämä perheen ja valtion ja kulttuurielämän välimaastossa (<i>taloudellinen vastavoima valtiovallalle</i>)	Taloudellinen, yhteiskunnallinen ja kulttuurinen globalisaatio
Aktivisti	Yhteiskunnalliset liikkeet, kansalaisaktivismi (<i>kantaaottavuus, kansalaisyhteiskunta valtion ja kapitalismin vahtikoirana, ihmisoikeudet, yksilönvastuu mahdollisuuksiin osallistua poliittiseen päätöksentekoon sekä mahdollisuuksiin käydä kriittistä julkista keskustelua</i>)	Globaali julkinen sfääri
Uusliberaali (<i>laissez faire-politiikka</i>)	Hyväntekeväisyys- ja vapaaehtoisjärjestöt, kolmas sektori (<i>”kesyt” järjestöt, jotka tarjoavat hyvinvointipalveluita valtion puolesta, elitistinen tulkinta kansalais-yhteiskunnasta: eliitti kouluttaa muuta yhteiskuntaa, valtion luottamuksen nauttiminen</i>)	Demokratiakehityksen yksityistäminen, humanitaarisuus, kansalaisuus oikeutena kuluttaa ja oikeutena yksityisomistukseen
Postmoderni	Nationalistit, fundamentalistit ja kaikki yllä mainitut (<i>moninaisia identiteettejä monimuotoisesti</i>)	Globaalien, keskenään kilpailevien verkostojen moninaisuus

Ylä-Anttila (2010, 16-17) jäsentää kansalaisliikkeitä ajanjaksoittain ja toimintatavoittain. ”Vanhoille liikkeille” tyypillistä on keskusjärjestöjohtoinen organisaatio, ja sen alla toimivat ala- ja paikallisjärjestöt. Vanhoihin liikkeisiin kuulumisen voi määritellä ihmistä niin työajalla kuin vapaa-ajan käytössäkin. Vanhojen liikkeiden tyypiesimerkki on työväenliike. ”Uusien yhteiskunnallisten liikkeiden”, 1960-luvun lopulta asti toimineiden liikkeiden toiminnalle tärkeää on mediajulkisuus ja näitä uusia yhteiskunnallisia liikkeitä luonnehtii verkostomaisuus ja muodollisen organisaation puuttuminen. Tällaisten liikkeiden tyypiesimerkkejä ovat ympäristöliike ja feministinen liike. ”Uusuusille” liikkeille tärkeää on puolestaan ”uusmedia” ja entistäkin verkostomaisempi toimintatapa. ”Uusuudet” liikkeet ovat syntyneet globalisaation, internetin ja kännyköiden aikakaudella.

Kansalaisyhteiskunta toimii verkostojen kautta. Konttinen (1999, 77) määrittelee toimintaverkostojen olevan ”ihmisten enemmän tai vähemmän pysyväisluontoista kanssakäymistä muiden ihmisten ja heidän edustamiensa ryhmien, organisaatioiden ja instituutioiden kanssa”.

Verkostosuhteisiin kuuluvat sekä organisoitujen ryhmien yhteistyösuhteet jäsenten ja muiden ryhmien kanssa että toimijoiden henkilökohtaiset vuorovaikutussuhteet. Kansainvälistä järjestö- ja aktivistitoimintaa tutkineet Keck ja Sikkink (1998,3) määrittelevät, että verkostot ovat viestintärakenteita ja poliittisia tiloja, joissa eri tavalla asiaan suhtautuvat toimijat neuvottelevat yhteiskunnallisista, kulttuurisista ja poliittisista tavoitteista toiminnalleen. Mary Kaldorin (2006, 133) mukaan verkostot ovat ”viestinnän ja tiedonvälityksen muotoja, joiden kautta yhteinen keskustelu muokkaa tapoja ja kieltä, joilla asiat ymmärretään ja ilmaistaan”.

Ehkäpä on hyvä tuoda esiin sekin, että sama toimija voi olla aktiivinen monessa roolissa ilmastopolitiikan toimijoiden verkostossa (samanaikaisesti tai eri ajanjaksoina). Kansalaistoiminta on projektimaistunut siinä missä yhteiskunta muutenkin (Stranius 2006). Toimija voi olla mukana monessa ympäristöjärjestössä, kehitysjärjestössä, toimintaryhmässä, kampanjassa, opiskelijana, tutkijana, palkattuna järjestötyöläisenä tai mukana verkostossa ”puolison tai ystävän roolissa”. Toimintaverkoston toimijuus pakenee tarkkoja määrittelyjä ja eri määrittelyt liudentuvat toisiinsa. Toimintaverkosto ei ole ilmastopoliittista kansalaistoimintaa koordinoiva ”katto-organisaatio” - sellaista elintä ei Suomessa ole.

Konttinen (1999, 14) määrittelee kansalaisyhteiskunnan olevan dynaaminen ja responsiivinen julkisen keskustelun alue valtion ja markkinoiden välissä ja niiden sisällä. Tämä määrittely lähenee tämän tutkimuksen julkisen tilan käsitettä. Tässä tutkimuksessa kansalaisyhteiskunnalle olennaista on toimijoiden toiminta.

3.3.1 Kansainvälinen kansalaistoiminta ympäristökysymyksissä

Globalisaatio on johtanut siihen, että ympäristön suojelemiseksi kansalliseen politiikkaan vaikuttaminen ei enää riitä. Ympäristöliikkeen ei auta muu kuin seurata ylikansallisia ja kansainvälisiä prosesseja politiikassa ja taloudessa. (Mol 2000, 55.) Marja Järvelä (2005, 13) muotoilee globalisaation niin, että jokainen toimija on ”riippuvainen globalisoituvan maailman liikenopeuksista. - - on pyrittävä pysymään nykyaikaisen verkostoyhteiskunnan piirissä. Tämä voi merkitä sekä nopeata tiedon välittymistä että nopeaa fyysistä siirtymistä paikasta toiseen”. Castells (2006, 5) maalaa suurella pensselillä, ja esittää, että globalisaatioksi kutsuttua asiaa voisi yhtä hyvin kutsua verkostoyhteiskunnaksi, sillä verkostoyhteiskunnan valtasuhteet vaikuttavat kaikkien ihmisten elämään. Ympäristöliike on pitkään ollut tietoinen ja tuonut esiin globaaleja ekologisia riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteita. Monet järjestöt myös toimivat eri puolilla maapalloa ja kattojärjestön luomisen lisäksi ne ovat halunneet koordinoida kansainvälistä toimintaansa esimerkiksi palkkaamalla kattojärjestölle kampanjakoordinaattoreita ja muuta henkilökuntaa. Kattojärjestöillä on myös ollut merkittävästikin vaikutusta kansainväliseen ympäristöpolitiikkaan. (Mol 2000, 54.)

Kuitenkin, suurimmalle osalle ympäristöliikkeistä toimiminen kansallisvaltiota laajemmalla kentällä (siis ylikansallisissa tai kansainvälisissä ympyröissä) on vaikeaa (Mol 2000, 54). Monen järjestön toiminta perustuu paikallisiin aloitteisiin ja paikallisiin ratkaisuihin ja tämä saa järjestötoimijat osittain epäilemään globaalin politiikan ja globaalien kulutus- ja tuotantojärjestelmien järkevyyttä. Globaalit tavarantuotantoketjut, taloudeltaan valtioita suuremmat ylikansalliset yhtiöt, luonnonvarojen ja jätteiden liikuttelu ympäri maapalloa ovat olleet ympäristöliikkeiden tiukan kritiikin kohteina. (Mol 2000, 54.) Monet toimijat edelleen kokevat, että ylikansalliset hallinnointiyritykset vievät hallinnon liian kauaksi, ulottumattomiin niistä oloista, joissa ympäristöongelmat koetaan. Ympäristöliikkeelle yleisesti ottaen läheisyysperiaate on tärkeä. Vain

sellaiset ylikansalliset toimijat, joiden pääasiallinen tarkoitus on ympäristökysymysten ratkominen, kuten vaikkapa kansainväliset ympäristösopimukset saavat hyväksyntää (Mol 2000).

Globalisaatiokehitys on tuonut toisaalta Etelän ja Pohjoisen ympäristöliikkeitä yhteen tapaamaan toisiaan, toisaalta taas tehnyt näkyväksi yhteistyön vaikeuksia. Esimerkiksi järjestöjen toimintaympäristö ekologisen modernisaation prosessissa olevissa Länsi-Euroopan maissa ja kehitysmaissa, joissa ei välttämättä oikeastaan ole valtiollista ympäristöhallintoa, on erilainen. Järjestöjen ideologiat voivat olla erilaisia, ympäristökysymyksiin keskittyvästä asiantuntijajärjestöstä hyvin erityyppiseen vaihtoehtoelämäntapajärjestöön. Kattojärjestöjen sisäisissä keskusteluissa eri lähtökohdat aiheuttavat törmäyksiä. Mitä enemmän järjestöt saavat pääsyä kansainvälisen ympäristöpolitiikan kentille ja vaikutusmahdollisuuksia, sitä enemmän myös sisäiset erimielisyydet tulevat esille. Globalisaatiokehitys on osaltaan tuonut jakolinjoja ympäristöliikkeen sisälle: on kosmopoliitteja toimijoita, jotka seuraavat kansainvälisiä ympäristöneuvotteluja ja laaja järjestöväkijoukko, joka on oikeastaan kiinnostunut paikallisista ympäristökysymyksistä. (Mol 2000, 54–55.)

Ympäristöliike on hyvin monimuotoinen (Mol 2000, 49). Ympäristöliikkeen sisäiset muutosprosessit – keskustelut, määrittelykamppailut, valtakamppailut – ovat johtaneet myös siihen, että ympäristöliikkeen sisällä on erilaisia jakolinjoja päämäärien, toimintatapojen ja ideologioiden suhteen. Liikkeen sisällä kuulu ”rakennemuutoksen vaatijoiden” ja ”hallinnon hienosäätäjien” kesken on Molin mukaan kasvanut ja liikkeen sisällä jotkin toimijat ovat joutuneet marginaaleihin (Mol 2000, 51). Lisäksi liikkeiden sisällä on erilaisia kerrostumia: eri teemoja, eri aikakausien mukaan tuomaa väkeä ja erilaisten toimintatapojen kannattajia (Stranius 2006). Kerrostumat, myös ympäristöliikkeessä, niin kuin muussakin yhteiskunnassa mahdollistavat ja ehdollistavat eri tavoin monenlaisia uusia toiminnan muotoja” (Eriksson 2009, 217). Kerrostumat ovat tavallaan yksi polkuriippuvuuden muoto.

Valtion, yritysten ja kansalaisliikkeiden (esimerkiksi ympäristöliikkeen) keskinäiset suhteet ovat jatkuvan uudelleenmäärittelyn kohteina. Toisissa asioissa voidaan olla liittolaisia, toisissa vastapuolia ja nämä asetelmat voivat olla nopeasti muuttuvia. Se, mitkä tahot ympäristöliike näkee kumppaniksi ja mitkä vihollisiksi, vaihtelee tapauskohtaisesti. Ympäristöliikkeen toimijat valikoivat kumppanit sen mukaan, miten he katsovat voivansa maksimoida tai turvata ympäristönsuojelun saavutukset. Valtio ja yritys-elämä voivat olla ympäristöliikkeelle asiakohtaisesti kumppaneita tai vihollisia. Valtio, tässä tapauksessa ilmastokysymysten kanssa työskentelevät viranomaiset ja virastot, eivät ole ympäristöliikkeelle enää automaattisesti haluttu kumppani. Esimerkiksi kansainvälisten ympäristöneuvottelujen jumiutuessa ja sen heikentäessä ympäristökysymysten hoitoa tai hidastaessa uudistuksia, valtio voidaan nähdä vastustajaksi. Valtio ei myöskään enää automaattisesti ole ympäristöliikkeen toiminnan pääkohde. (Mol 2000, 49–50.)

3.3.2 Kansalaistoimijoiden verkostojen toimintastrategiat

Keck ja Sikkink (1998) määrittelevät aktivistien/kansalaistoimijoiden toimintamuodoiksi 1) tiedon tarjoamisen, 2) hallinnon lobbaamisen, jotta hallinto kiinnostuisi tietyistä asioista ja ilmaisisi julkisesti huolensa niistä, 3) tutkimusten tekemisen ja 4) paineen luomisen muutoksen aikaansaamiseksi. Toimijoiden välillä kansallisen ja kansainvälisen politiikan kentällä on monenlaisia vuorovaikutussuhteita, joiden avulla saadaan luotua muutospainetta kansainväliseen järjestelmään.

Kansalaistoimijoiden monimuotoiset (complex) globaalit verkostot kantavat ja uudelleen kehystävät ideoita, syöttävät niitä yhteiskunnalliseen keskusteluun, painostavat näkökulmien huomioimiseksi ja painottavat kansainvälisten sopimusten päätösten ja sitoumusten noudattamista. Verkostojen aktivistit eivät vaikuta pelkästään poliittisten päätösten tuloksiin vaan myös keskustelun käsitteisiin ja keskustelun luonteeseen. Toimintaverkostot voivat toimia yhtä aikaa eri tasoilla globaalista kansallisesta ja paikallisesta. (Keck ja Sikkink 1998, 2, 199.)

Kansalaistoimijoiden verkostot pyrkivät vaikuttamaan politiikkaan monella tavalla ja näitä tapoja käytetään yhtä aikaa monia. Keck ja Sikkink (1998, 201) jaottavat politiikkaan kohdistuvat vaikuttamistavat neljään ryhmään. Toimintaverkostot pyrkivät vaikuttamaan 1) asioiden määrittelytapoihin, 2) vakuuttelemaan päätöksentekijöille ja laajemmalle yleisölle, että kyseiset asiat kannattaa ratkoa tai ne kannattaa ratkoa toisin kuin nykyisin, 3) ehdottamaan ratkaisuja ja 4) seuraamaan ratkaisujen toimeenpanoa.

Toimintaverkostojen perustoimintaa on pyrkimys muuttaa valtioiden ymmärrystä kansallisista intresseistä ja muuttaa valtion ymmärrystä tietyn asian kustannuksista ja hyödyistä (Keck ja Sikkink 1998, 203). Kansainvälisen politiikan vaikuttaminen tapahtuu siis vaikuttamalla valtioiden politiikkaan ja valtioiden kantoihin. Globaalitkin kansalaistoimijaverkostot ovat kiinnittyneet kansallisiin instituutioihin ja toimintatapoihin. Globaaleillakin foorumeilla kehiteltyjä ajatuksia viedään eteenpäin kansallisia kanavia pitkin. (Ylä-Anttila 2010, 14.) Globaalit teemat välittyvät Ylä-Anttilan (2010, 14-15) mukaan kansalliseen kontekstiin kahta kautta: erilaisten politiikkaverkostojen keskusteluissa, nämä usein ovat rajattuja asiantuntijakeskusteluja, sekä globalisoituvan mediajulkisuuden kautta.

Keck ja Sikkink (1998; suomennos Kauppila ja Virkamäki 2011 mukaan) erittelevät toimintaverkostojen toiminnassa neljä erilaista toimintastrategiaa tai toimintaroolia. Strategioita tai rooleja on useampia, mutta Keck ja Sikkink esittelevät tarkemmin neljä tärkeimmäksi määrittelmänsä. Nämä toimintastrategiat tai toimintaroolit ovat

- informaatiopolitiikka (information politics), tiedon tuottaminen ja käyttö
- symbolipolitiikka (symbolic politics), symbolien käyttö
- vipuvaikutuspolitiikka (leverage politics), kumppanien kanssa toimiminen
- vastuupolitiikka (accountability politics), tilivelvolliseksi saattaminen.

Toimintaverkostot käyttävät tietoa ja symboleita voimistaakseen vaatimuksiaan. Vaatimukset osoitetaan tietyille strategisesti sopiviksi katsotuille tahoille. Toimintaverkostot etsivät tavoitteilleen kumppaneita itseään vallakkaammista toimijoista. Toimijaverkostot yrittävät painostaa instituutioita olemaan sanojensa mittaisia. (Keck ja Sikkink 1998, 201.)

Toimijaverkostot ovat kansainvälisessä poliittisessä järjestelmässä Keck ja Sikkink (1998) mukaan tärkeimpiä uusien ideoiden, normien ja identiteettien lähteitä. Esimerkkinä uudesta määrittelytavasta Keck ja Sikkink (1998, 18) käyttävät ympäristökysymysten ja alkuperäiskansakysymysten yhdistämistä. Monesti alkuperäiskansojen aktivistit ovat kokeneet, että ympäristökysymysten areena on heidän huolilleen vastaanottavaisempi kuin muut areenat.

Joskus toimijat käyttävät kansainvälisiä verkostoja tietoisesti hyväkseen saadakseen luotua painetta oman maansa poliittista päätöksentekoa kohtaan. Tätä toimintamuotoa kansalaisosallistujat käyttävät erityisesti silloin, kun he kokevat itse olevansa voimattomia oman maan tilanteen muuttamiseen. Tällaista pallon heittämistä muiden maiden toimijoille ja heidän kutsumistaan mukaan painostamaan kyseistä maata haluttuun toiminnan suuntaan Keck ja Sikkink kutsuvat bumerangiefektiksi. (Keck ja Sikkink 1998, 12, 200.)

3.4 Vaikuttavuuden mittapuita

Toimintaverkostojen vaikutusvaltaan vaikuttavat muun muassa 1) käytetyn kehyksen resonanssin onnistuneisuus, eli se, miten helppo on saada laaja yleisö ja päättäjät ymmärtämään toisenlaisen ratkaisun tarpeellisuus ko. asiassa, 2) verkoston tiheys ja vahvuus, eli toimijoiden määrä ja laatu, 3) toimintaverkoston kyky saada liittolaisia puolelleen ja 4) kampanjoinnin kohteen ”tarttumapinta”, eli onko esimerkiksi valtiolla kuilu lupausten ja tekojen välillä tai yrittääkö valtio parhaillaan antaa itsestään myönteistä kuvaa kansainvälisillä areenoilla. (Keck ja Sikkink 1998, 26.)

Toimintaverkostojen vaikutustapoja on monia, joten niiden vaikuttavuuttakin voi tarkastella monella ulottuvuudella. Toimintaverkostojen vaikuttavuutta voi tarkastella esimerkiksi sen suhteen, miten toimintaverkostot onnistuvat kysymysten kehystämisessä ja asioiden saamisessa agendalle, miten ne onnistuvat rohkaisemaan valtioita ja muita toimijoita sitoumuksiin, miten verkostot muuttavat kansainvälisen kansallisen politiikan päätöksentekoprosesseja, miten ne pystyvät vaikuttamaan päätösten asiakysymyksiin ja myös sen suhteen, miten ne saavat aikaan muutoksia vaikuttamiskohteidensa tai laajemman yleisön käyttäytymistavoissa. (Keck ja Sikkink 1998, 201.) Parhaimmissa vaikuttamisonnistumisissa toimintaverkoston kehykset sulautuvat lopuksi osaksi poliittista kulttuuria. Siihen voi toki kulua aikaa useampia vuosikymmeniä. (Keck ja Sikkink 1998, 17.)

Toimintaverkostojen esittämät ideat ovat todennäköisesti tuloksellisempia ja vaikuttavampia, jos ne sopivat helposti olemassa olevaan kontekstiin: ajatusmaailmaan ja ajanjaksoon. Tämä heijastuu siihen, että toimijat pyrkivät kehystämään ideat niin, että ne saavat ymmärrystä laajemmalta ihmisjoukolta. (Keck ja Sikkink 1998, 204.) Erikssonin (2009, 49) mukaan ”verkosto tulee sitä vaikuttavammaksi, mitä enemmän muut verkostot voivat käyttää sitä oman toimintansa jäsentämiseen.”

Kansainvälisten toimintaverkostojen kohdalla yhteisen kehyksen löytäminen voi olla haastavaa, ajatuksien pitäisi sopia monen maan kulttuuriin saadakseen laajaa kannatusta, tai ainakin niitä pitäisi pystyä räätälöimään moneen kontekstiin sopiviksi. Ympäristöaiheisissa kysymyksissä tämä voi olla melkoisen haastavaa. Esimerkiksi ihmisoikeuksiin, ruumiilliseen koskemattomuuteen tai akuutteihin lasten hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä globaalin yhteisen kehyksen löytäminen voi olla helpompaa. (Keck ja Sikkink 1998, 204–205.)

Entä kansalaisliikkeiden toimintaverkostojen osallistujamäärä, vaikuttaako se liikkeen vaikuttavuuteen? Keck ja Sikkink (1998) mukaan ei välttämättä. Toimijoiden ”laatu” voi olla määrää tärkeämpää. Toimijoiden ”laatu” tarkoittaa esimerkiksi toimijoiden tiedon saanti- ja levitystaitoja, uskottavuutta vaikutuskohteiden ja laajan yleisön silmissä ja taitoa puhua omille joukoille, sekä verkoston edustajana ulospäin. (Keck ja Sikkink 1998, 26.) Toimintaverkostot toimivat usein sellaisten kysymysten parissa, joista asian ”yleisessä muodossa” (siis ainakaan toimintaverkoston kehystämättömässä muodossa) ei synny massaliikettä. Siksi toimintaverkostot usein suuntaavat työnsä politiikkavaikuttamiseen, eivätkä massaliikkeiden muodostamiseen. (Keck ja Sikkink 1998, 204.)

Toimintaverkostojen perustoimintaa on pyrkimys muuttaa kansainvälistä politiikkaa eli oikeastaan pyrkimyksenä on muuttaa valtioiden ymmärrystä kansallisista intresseistä ja muuttaa valtion ymmärrystä tietyn asian kustannuksista ja hyödyistä (Keck ja Sikkink 1998, 203). Kansainvälisen politiikan muuttaminen siis ponnistaa valtioiden kantojen muuttamisesta. Miten tämän toiminnan vaikuttavuutta voisi seurata? Toki valtioiden kantojen muutoksien avulla, esimerkiksi siitä, miten kansalaisliikkeiden toivomat konkreettiset verotusehdotukset ovat edenneet (Ylä-Anttila 2010, 215–

218). Mutta se ei ole ainut vaikuttavuuden mittari. Vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa se, että lopputulokseen vaikuttavia seikkoja on paljon ja toimintaverkoston toimijoiden osallistuminen vaikuttaa osana muita seikkoja. Lisäksi osallistumisen vaikutukset saattavat näkyä vasta monen vuoden kuluttua (Peltonen ym. 2011, 79). Ylä-Anttila (2010, 35) esittää, että ”globaalien liikkeiden demokratiaa edistävän potentiaalin toteutumiselle keskeistä on niiden perustana toimivien mikrojulkisuuksien verkoston kyky tuottaa siihen osallistuvien välille paikasta riippumattomia solidaarisuuden siteitä.” Eli verkostojen vaikuttavuudesta kertoo jo verkostotoimijoiden keskinäinen solidaarisuuden (yhteenkuuluvuuden, myötämielisyyden ja kunnioituksen) kokemus.

Kun toimintaverkostot onnistuvat, ne voivat muuttaa väistämättömiltä näyttäviä kehityskulkuja, tarjota viestinnälle vaihtoehtoisia kanavia, joissa alistetussa asemassa olevat tahot saavat ääntään kansainvälisellä tasolla kuuluviin ja sitä kautta vaikuttaa asuinvaltioihinsa, ja tarjota myös kanavan, jonka välityksellä kansainvälisessä ja kansallisessa politiikassa pääsee useampia ääniä kuuluviin (Keck ja Sikkink (1998, x). Äänien kirjon lisääntyminen on epätäydellistä ja valikoivaa ja monia ääniä jää silti kuulumatta, mutta maailmassa, jossa valtioiden äänet ovat dominoineet, verkostot tuovat kansainvälisiin keskusteluihin myös vaihtoehtoisia visioita ja omaa tietoaan (Kaldor 2006).

4. ILMASTOKYSYMYKSET

4.1 Ilmastonmuutos ilmiönä IPCC:n mukaan

Kasvihuoneilmiö luonnontieteellisenä ilmiönä on ollut tutkijoiden tiedossa 1800-luvun lopulta (esim. Soroos 2005, 44). Kuitenkin ilmastonmuutosta koskeva jäsennystapa on paljon myöhempää perua. Ilmastonmuutokseen liittyvien luonnontieteellisten ilmiöiden, ilmastonmuutoksen seurauksien ja ilmastonmuutoksen hillitsemismahdollisuuksien jäsentämisessä Hallitusten välisen ilmastopaneelin IPCC:n arviointiraportit ovat olleet tärkeässä roolissa. IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) on kerännyt eri alojen ilmastotutkimusta muhkeiksi koosterapporteiksi. Tavallaan koko kansainvälinen ilmastopoliittinen prosessi pohjautuu IPCC:n tarjoilemaan luotettavaan tutkimustietoon. Vuonna 2007 julkaistiin IPCC:n neljäs arviointiraportti.

Ihmisen toiminnasta aiheutuvat maailmanlaajuiset kasvihuonekaasupäästöt ovat kasvaneet esiteollisesta ajasta lähtien. Ihmisen aiheuttamista kasvihuonekaasuista tärkein on hiilidioksidi, muita tärkeimpiä ihmisen aiheuttamia kasvihuonekaasuja ovat metaani ja dityppioksidi. Päästöjä syntyy erityisesti fossiilisten polttoaineiden käytöstä, metsien hävittämisestä ja maataloudesta. (IPCC 2007.)

Ihmiskunnan avainhaavoittuvuudet liittyvät ilmastolle herkkiin järjestelmiin (IPCC 2007). Ilmastonmuutoksen seuraukset johtuvat vesipulasta, merenpinnan kohoamisesta, luonnon monimuotoisuuden kaventumisesta, tulvista, kuivuuksista, lämpöaalloista, uusista sairauksista ja pakkomuutosta. Nämä muutokset jakautuvat maapallolla sosiaalisesti hyvin epätasaisesti. (Urry 2013,16.)

Vertaisarvioiden kautta tehtävät IPCC:n koosteraportit käyvät läpi lisäksi poliittisen hyväksymisprosessin. Määrittelykamppailujen tuloksena on syntynyt kompromissi siitä, että ilmastopoliittikan pyrkimyksenä on rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu tämän vuosisadan aikana korkeintaan kahteen asteeseen. IPCC:n neljännen arviointiraportin mukaan lämpenemisen rajoittaminen kahta astetta pienemmäksi tarkoittaa, että päästöt on globaalisti saatava laskuun vuoteen 2015 mennessä ja alle puoleen vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä.

Teollisuusmaille tämä tarkoittaisi 25–40 % vähennyksiä vuoteen 2020 mennessä ja vähintään 80 % leikkauksia vuoteen 2050 mennessä. (IPCC 2007.)

4.2 Ilmastonmuutoksen politisoitumisen tausta

Ympäristöongelmat ovat yhteiskunnallisia ongelmia, ne eivät tule ongelmiksi itsekseen, vaan siksi, että joku määrittelee ne ongelmiksi ja vaatii toimenpiteitä (Väliverronen 1996, 15). Ilmaston lämpeneminen nousi ympäristökysymykseksi 1980-luvun lopulla. Tämän taustalla olivat muun muassa tieteellisen tiedon lisääntyminen, poikkeuksellisen lämpimät säät ja kuivuusjaksot sekä kansainvälisiä ympäristökysymyksiä koskevan kiinnostuksen kasvu. (Tirkkonen & Jokinen 2001, 74.) Kiinnostuksen kasvu näkyi esimerkiksi siinä, että ilmastokysymyksistä kirjoitettiin huolestuneesti ja toimintaan innostaen suomalaisessakin mediassa jo 1990-luvun alussa (Järvelä 1997). Tietyn teeman politiikka, vaikkapa ilmastopolitiikka, ei synny tyhjiössä, vaan kontekstiin, puitteisiin, vaikuttaa laajempi politiikka ja yhteiskunnallinen tilanne (Vihinen 2003, 43). 1990-luvun alussa oli kansainvälisen ympäristö- ja kehityspolitiikan konteksti sellainen, että ilmastopolitiikka kiteytyi YK:n ilmastopöytäkirjaksi. Tuon ajankohdan ilmastohuoli ilmenee esimerkiksi YK:n alaisen ilmastonmuutoksen puitesopimuksen perimmäisessä tavoitteessa, joka on estää ihmisen aiheuttama vaarallinen puuttuminen ilmastojärjestelmään ja rajoittaa ilmastonmuutos ekologisesti ja sosiaalisesti siedettävälle tasolle (United Nations 1992).

Juhani Tirkkonen (2006, 174) kertoo kansainvälisen ilmastopolitiikan muotoutumisesta: ”1980-luvun lopussa ilmaston lämpenemistä koskeva tieteellinen ja kansainvälispoliittinen keskustelu sai vauhtia, ja tänä päivänä itsestään selvänä pidetty ajattelutapa alkoi jäsentyä. - - Ajattelutavan perusta täsmentyi erityisesti IPCC:n ensimmäisten arviointiraporttien tulosten, maailman toisen ilmastokonferenssin päätösten ja kansainvälisen ilmastopöytäkirjan valmistelun kautta.” Nykyisin tämä IPCC:n ja UNFCCC:n luoma ilmastokysymyksen ajattelutavan ”kehys” on niin itsestään selvä, että on melko mahdotonta puhua ilmastonmuutoksesta tai ilmastopolitiikasta ilman niiden antamaa pohjaa, vaikka ei olisi kyseisistä instituutioista koskaan kuullutkaan.

Ilmastonmuutosta ei kuitenkaan nähty vielä 1990-luvullakaan ongelmaksi, vaan ennemmin energiantuotannon välttämättömäksi seuraukseksi. Nykyisin ympäristöministeriössä ympäristöneuvoksena kansainvälisen ilmastopolitiikan kysymysten kanssa työskentelevä Jaakko Ojala kirjoittaa suomalaisen ilmansuojelun historiateoksessa (Ojala 2006, 170–171): ”1990-luvun alun olin mukana valmistelemassa kahta energiapolitiikkaa eduskunnalle. Selonteissa käsiteltiin lisääntyvästi ilmastonmuutosta ja sen yhtymäkohtia energiapolitiikan arkitodellisuuteen. Ilmastonmuutos nähtiin enemmän energiantuotannon ja -käytön väistämättömänä seurauksena, ei niinkään ongelmana, johon tulisi tietoisesti pyrkiä vaikuttamaan. Vasta Kioton pöytäkirja vuonna 1997 toi ilmastonmuutoksen poliittiseen tietoisuuteen vieden sen sitten jopa maailmanpolitiikan osaksi.”

Kansainvälisen ilmastopolitiikan vakiintuminen politiikkaan näkyy myös sen muuttumisena toimeenpanopolitiikaksi (sopimuksiksi ja niiden toimeenpanoksi) ja hallinnoksi. Työ- ja elinkeinoministeriössä neuvottelevana virkamiehenä EU:n ilmastopolitiikkaa ja päästökauppaan liittyviä asioita pyörittävä Juhani Tirkkonen (2006, 175) kertoo ilmastokysymysten hallinnosta: ”Ilmastopoliittiset kysymykset ovat institutionalisoituneet osaksi kansainvälistä hallintoa sopimusprosessin muodossa. Tämä on konkretisoitunut ilmastonmuutoksen puitesopimuksena ja siihen liittyvinä osapuolisopimuksina sekä jatkuvasti monimutkaistuvana hallinto-, ohjaus- ja valvontajärjestelmänä. EU:n päästökauppajärjestelmä on tuonut tähän vielä oman pippurisen lisämausteensa.”

Ilmakehän voidaan ajatella olevan kaikille maailman ihmisille yhteinen hyödyke, jota kasvihuonekaasupäästöt pilaavat (Bhaskar 1995, 103; Held 1995; Soroos 2005). Ilmastomuutos ylittää valtioiden rajat. Tämä haastaa valtioiden suvereniteettiin aiemmin kuuluneet asiat osaksi kansainvälistä politiikkaa ja sen määrittelykamppailuja (Held 1995; Keck ja Sikkink 1998, 36.) Kansainvälisen ilmastopolitiikan päätavoite ei kuitenkaan suinkaan aina ole ilmastonsuojelu. Käytännössä valtioiden välisissä ilmastoneuvotteluissa on paljon mukana valtioiden välistä valtapolitiikkaa ja omien talouspolitiikan etujen ajamista (Tirkkonen 2006; Urry 2013), esillä eivät ole niinkään moraaliset tai sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymykset (Bhaskar 1995, 103; Tirkkonen & Jokinen 2001, 75; Ruostetsaari 2010).

Urryn (2013, 166) mukaan ilmastomuutoksen ratkaisuyrityksistä tekee erityisiä myös se, että ilmastopolitiikka ei mahdu perinteiseen omien eturyhmän akuuttien etujen esiinnostamisen politiikkaan: ”ilmastonmuutospolitiikka on omalle sosiaaliryhmälle suunnattua tavaroiden ja palveluiden kulutuksen karsimisen politiikkaa”, joka suuntautuu fossiilienergiasta riippuvaisia järjestelmiä vastaan. Ilmastopolitiikassa yhden haasteen toimintapolitiikkaan on tuonut se, että aina ei ole huomattu eri toimeenpanopolitiikkatasojen välisiä vuorovaikutuksia ja kitkoja. Pitkään oli vallalla käsitys, että top-down – politiikan toteutus päätösten teosta kansainvälisellä tasolla niiden toimeenpanoon paikallistasolla, päätösten vieminen ”ylätasolta alatasolle.” on mutkaton, melko suoraviivainen prosessi- mitä tilanne ei todellakaan ole ollut. (Gibbs 2000, 18; Häikiö 2005, 23; Kok & Coninck 2007).

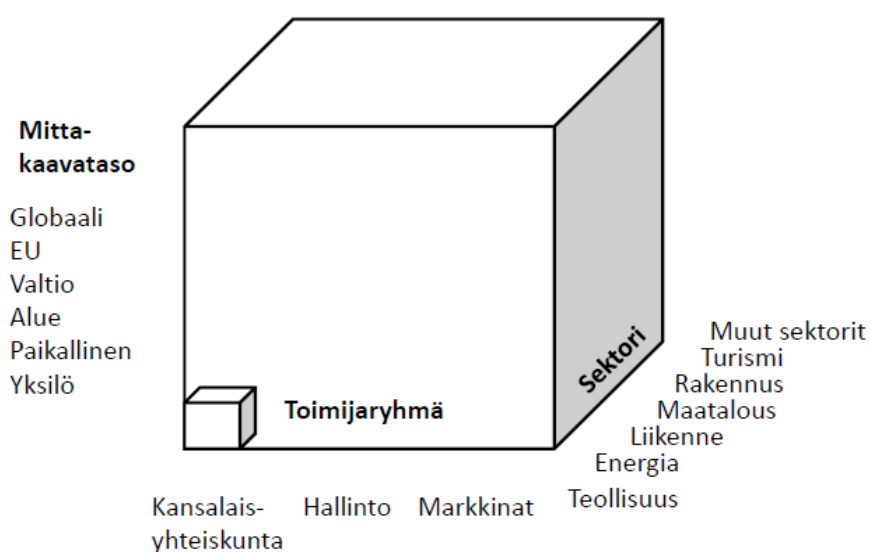
Osallistumisella ilmastopolitiikkaan voidaan tarkoittaa lukuisia eri osallistujatahoja. Kansainvälisen ilmastopolitiikan osallistujina voidaan nähdä vain valtiot ja valtioryhmät, esimerkiksi Russ ja van Ierland määrittelevät tilanteen näin vuonna 2009 julkaistussa artikkelissaan *Insights on different participation schemes to meet climate goals*. Held (1995, 108) ja Jasanoff (2005, 365) edustavat näkökantaa, että mikään kansainvälinen politiikka ei enää 1900-luvun lopusta lähtien ole ollut vain valtioiden välistä, vaan osallistujina siinä ovat olleet myös ylikansalliset tiedeyhteisöt, ylikansallisten yhtiöiden yhteenliittymät ja kansainväliset kansalaisjärjestöt. Kansainvälisen ilmastopolitiikan toimijoina voidaan periaatteessa nähdä kaikki maailman ihmiset. Esimerkiksi Rask, Worthington ja Lammi jäsentävät ilmastopolitiikan toimijuutta globaalin kansalaisuuden (global citizenship) -käsitteen avulla (Rask ym. 2011).

Ilmastopolitiikassa kansallisen tason, EU-tason ja kansainvälisen tason ilmastopolitiikka lomittuu (Held 1995, 16-19; Tirkkonen 2006). Toimijatkin tulevat osaksi näiden eri aluetasojen politiikkakenttien vuorovaikutuskentän toimintaverkostoja (Ylä-Anttila 2010). Toimimalla esimerkiksi Suomen ilmastopolitiikkaan vaikuttamisen parissa, toimija tulee samalla vaikuttaneeksi muihin tasoihin ja muihin toimintaverkostoihin.

Ilmastopolitiikan määrittelyn tekee haastavaksi se, että ilmastopolitiikka ei oikeastaan ole oma politiikkasektorinsa vaan näkökulma, jonka läpi tarkastella muiden sektorien toimintaa (Kerckänen 2010). Teollisuusmaissa on kuitenkin ainakin aiemmin ilmastopolitiikan valtavirtaistamisen ongelmana ollut se, että ilmastomuutoksen torjuminen on mielletty vain ympäristöministeriön ja muiden ympäristötoimijoiden kentäksi, josta muiden ei ole tarvinnut kantaa vastuuta (Klein ym. 2007, 41).

Jänicke (2006) kuvaa ympäristöpolitiikan valtavirtaistamishaasteita erilaisille alueellisille tasoille, eri sektoreille ja eri toimijaryhmien toimintaan kuvan 2 avulla. Kuva havainnollistaa ilmastopolitiikan tekemisen politiikkasektorien laajuuden ja päätöksentekotasojen monikerroksellisuuden ja ilmastopolitiikan laajenemisen yhteiskunnassa eri toimijaryhmien pariin.

Ilmastopolitiikkaa muotoillaan muun muassa energia-, teollisuus-, liikenne-, maatalous-, rakentamis-, ja matkailupolitiikassa. Ilmastopolitiikan toimintaa ja päätöksiä tehdään ja toteutetaan ainakin yksilö-, paikallis-, alue-, valtio-, EU- ja globaalitasoilla. Toimijaryhmiä ilmastopolitiikan kentällä voidaan jaotella yksinkertaisimmillaan perinteisiin yhteiskunnan toimijaryhmiin eli hallintoon, markkinoihin ja kansalaisyhteiskuntaan. Toimijaryhmiin voisi ilmastopolitiikassa lisätä ainakin median, tiedemaailman ja teknologiakehittäjät (esim. Nowotny ym. 2002). Kaikki mittakaavatasot, toimijaryhmätasot ja sektorit vaikuttavat toisiinsa ja kuvassa täyttävät pikkukuutioilla ison kuution. Ilmastopolitiikan kokonaisuus muodostuu monimuotoisten vuorovaikutusten kautta.



Kuva 2. Hahmotus ilmastopolitiikan laajenemisesta eri sektoreille, eri toimijaryhmien pariin ja erilaisille alueellisille tasoille (Jänicke 2006), muokattu.

Maria Åkerman painottaa, että uusien kansainvälisten ja kansallisten sopimusten ja instituutioiden syntyminen muuttaa ympäristöpoliittisten toimijoiden suhteita, Toimintaympäristön muuttuessa myös toiminnan periaatteet muuttuvat. (Åkerman 2001, 130.) Toiminnan mahdollisuudet muuttuvat aina, kun toiminnan alue ja ajankohta muuttuvat (Åkerman 2006). Ilmastopolitiikassa ainakin periaatteessa jokainen valtioiden välinen ilmastopoliittisen osapuolikokous on mahdollisuus toimintaympäristön muutokselle johonkin suuntaan.

Ilmastopolitiikka ei rajaudu valtionhallinnon virastoihin ja instituutioihin tai edustukselliseen demokratiaan. Loeber, Hajer, Tatenhove ja Szerszynski (2005, 43) ovat tutkineet politiikan rakennemuutoksia eurooppalaisessa kontekstissa. Heidän määrittelyihinsä tukeutuen voi todeta, että myös ilmastopolitiikka laajenee muodollisten poliittisten instituutioiden ulkopuolelle ja laajenee instituutioita leikkaavaksi teemaksi. Poliitiikan tekemiseen osallistuvat tahot eivät määrity suoraan suhteessa valtioon, vaan toimijat ja toimijatahot ovat kiinnostuneita juuri kyseessä olevasta ongelmasta, ilmastomuutoksesta, ja heidän toimijuutensa määrittyy suhteessa ilmastomuutokseen. Ilmastopolitiikan käsitteen lähtökohtana on myös se, että ilmastopolitiikka on jatkuvasti uudelleentuottamisen alaisena, ilmastopolitiikka määrittyy sosiaalisissa prosesseissa eri toimijaryhmien (esimerkiksi tiede-, talous-, politiikkatoimijat) ja sosiaalisten ilmiöiden (toimijuus, tieto, instituutiot, valta) vuorovaikutuksessa.

4.3 Kansainvälinen ilmastopolitiikka pähkinäkuoressa

Ympäristöpolitiikan voidaan katsoa saaneen jalansijaa kansainvälisen politiikan areenalla 1970-luvun alusta lähtien. Vuonna 1972 järjestettiin Tukholmassa ensimmäinen kansainvälinen YK:n ympäristökokous (United Nations Conference on the Human Environment). Samana vuonna julkaistiin Rooman klubin teos Kasvun rajat. (Tirkkonen 2000, 27.) Ilmastokysymykset nousivat kansainvälisen politiikan keskusteluihin erityisesti vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin yhteydessä ja vuonna 1997 Japanissa, Kiotossa pidetyn YK:n ilmastokokouksen osapuolikokouksen jälkeen (Tirkkonen & Jokinen 2001, 74). Tärkeälle sijalle globaalissa politiikassa ilmastokysymykset nousivat vuoden 2005 jälkeen (Urry 2013, 147).

Kansainvälisen ilmastopolitiikan lähtökohtana on se, että kansainvälisellä yhteistyöllä voidaan monin tavoin vähentää globaaleja kasvihuonekaasupäästöjä (IPCC 2007). YK:n alaisen ilmastomuutoksen puitesopimuksen perimmäisenä tavoitteena on estää ihmisen aiheuttama vaarallinen puuttuminen ilmastojärjestelmään ja rajoittaa ilmastomuutos ekologisesti ja sosiaalisesti siedettävälle tasolle (United Nations 1992).

Vuonna 1992 YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa solmitulla ilmastomuutoksen puitesopimuksella (UNFCCC eli United Nations Framework Convention on Climate Change) luotiin kansainvälisen ilmastopolitiikan raamit. Puitesopimuksessa sovittiin teollisuus- ja siirtymätalousmaiden kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisesta. (Tirkkonen & Jokinen 2001, 74.) Puitesopimusta on täsmennetty sopimuksen ratifioineiden maiden vuosittaisissa osapuolikokouksissa. Vuonna 2009 Tanskassa, Kööpenhaminassa pidetyltä 15. osapuolikokoukselta (COP15) monet toivoivat paljon, mutta kansainvälisen ilmastopolitiikan huippuhetkien sijasta siellä koettiin pettymyksiä. Ilmastokokousprosessi on pysynyt sen jälkeenkin kuitenkin hengissä. Teollisuusmaille sitovia päästövähennystavoitteita asettava Kioton pöytäkirja tuli voimaan vuonna 2005. Vuoden 2013 kesään mennessä sekä YK:n ilmastopuitesopimuksen että Kioton pöytäkirjan on ratifioinut yli 190 maata (UNFCCC 2013a; UNFCCC2013b). Kioton pöytäkirjan ensimmäinen sopimuskausi päättyi vuonna 2012. Jos sen jälkeen olisi haluttu alkavan uusi, korkealaatuisemman ilmastopuitesopimuksen kausi, niin kansainvälisen politiikan aikaavievistä sopimuskäytännöistä johtuen se olisi tarkoittanut, että uusi ilmastopuitesopimus olisi pitänyt saada solmittua vuoden 2009 ilmastokokouksessa Kööpenhaminassa. Näin ei käynyt. Vuoden 2011 ilmastokokouksessa sovittiin Kioton pöytäkirjan jatkokaudesta ja tällä hetkellä osalla valtioista on tavoitteena saada uusi, sekä ilmastomuutoksen puitesopimuksen että Kioton pöytäkirjan korvaava, ilmastopuitesopimus voimaan vuonna 2020 (Tynkkynen 2011).

Ilmastopolitiikkaan liittyy myös globaalia talouspolitiikkaa. Maailmanpankin entisen pääekonomistin Nicholas Sternin Iso-Britannian hallitukselle syksyllä 2006 tekemä raportti ilmastomuutoksen taloudellisista vaikutuksista osoittaa, että ilmastomuutoksen torjunta on myös taloudellisesti välttämätöntä (Stern 2006). Sternin arvion mukaan maat voivat menettää jopa 5-20 % bruttokansantuotteestaan, jos ilmastokriisiä ei pysäytetä. Ilmastomuutoksen torjunnan arvioidaan maksavan vastaavasti noin prosentin globaalista bruttokansantuotteesta. Jos ilmastomuutosta ei saada torjutuksi, suurimmat kustannukset joutuvat maksamaan kehitysmaat. Mitä paremmin ilmastomuutos saadaan torjutuksi, sitä pienempiä ovat myös sopeutumisen kustannukset. Yksi raportin johtopäätöksistä on myös se, että ilmastomuutoksen torjumisen viivyttely tulee kalliiksi ja hillitsemistoimista tulee lopulta suuremmat kustannukset. Jos tehokkaita toimia ei saada toteutetuksi seuraavien 10–20 vuoden kuluessa, ilmastomuutosta ei saada vakautetuksi Sternin raportissa käytetylle 550 ppm hiilidioksidipitoisuustasolle. (Sternin arvio 2006.) Sternin arvio oli yksi tekijä, joka ryöpsäytti ilmastokeskustelun käyntiin kansallisilla ja kansainvälisillä areenoilla (Urry 2013).

4.4 Suomen ilmastopolitiikka pähkinäkuoressa

Suomen ilmastopolitiikkaa on pääosin määritelty valtiollisissa työryhmissä. Ilmastopoliittinen ministerityöryhmä perustettiin Kioton kokouksen (1997) jälkeen. (Tirkkonen & Jokinen 2001, 74–75.) Kotimaista ilmastopolitiikkaa on hallinnut kauppa- ja teollisuusministeriö (nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö), joka on muun muassa ollut vastuussa ilmasto- ja energiastrategioiden laadinnasta. Ilmasto- ja energiastrategiat ovat valmistuneet vuosina 2001, 2005, 2008 ja 2013 (Kansallinen energia- ja ilmastostrategia). Kansainvälinen ilmastopolitiikka on ollut ympäristöministeriön vastuulla. Kansainvälisiin ilmastopoliittisiin neuvotteluihin on osallistunut myös ulkoasianministeriö. (Tirkkonen & Jokinen 2001, 75.) Suomen ilmastopolitiikan muotoutumista ja ensimmäisen ilmastostrategian laatimisprosessia on tutkinut Kerkkänen (2010). Kerkkäsen (2010) mukaan Suomen ilmastopolitiikan lähtökohtana on ollut lähinnä kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen. Lähtökohtana ei siis ole ollut valtiollinen tahtotila suojella ilmastoa tai ilmastolähtöinen toiminnan miettiminen.

Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ilmastotavoitteisiin Kioton pöytäkirjassa osana EU:ta. EU:lla on myös omaa ilmasto- ja energiasäätelyä, jota valmisteltiin ennen Kööpenhaminan ilmastokokousta ja jota seurataan toistaiseksi kansainvälisistä ilmastopoliittisista neuvotteluista riippumattakin. Kioton pöytäkirjassa EU-kuplan, eli EU:n yhteinen päästövähennystavoite on -8 % vuoteen 2012 mennessä vuoteen 1990 verrattuna (hieman yksinkertaistaen ilmaisten). Suomen velvoitteena oli pitää päästönsä vuonna 2012 samalla tasolla kuin ne olivat 1990, eli tavoite on nolla prosenttia. EU:n ilmasto- ja energiapaketti, ilmasto- ja energiateemainen direktiivikokoelma, hyväksyttiin vuonna 2008. Siinä EU-maat yhdessä pyrkivät 20 % päästövähennyksiin vuoteen 2020 mennessä vuoteen 2005 verrattuna, 20 % energiatehokkuusparannuksiin ”peruskehitykseen” verrattuna, uusiutuvan energian osuuden kasvattamiseen 20 % prosenttiin loppukulutuksesta ja liikenteen ei-öljypolttoaineiden osuuden kasvattamiseen 10 prosenttiin. Suomen osalta ei-päästökauppasektorin päästövähennysprosentti on 16 %, energiatehokkuuden parantamisprosentti 9 % ja Suomen tulee lisätä uusiutuvien energialähteiden osuus 38 prosenttiin nykyisestä 28 prosentista. Liikennepolttoaineiden tavoite on kaikille EU:n jäsenmaille sama. (EU:n ilmasto- ja energiapaketti.)

Lämpenevän ilmaston ongelma on nähty pitkään ympäristöpoliittisena, ja myös talous- ja energiapolitiittisena kysymyksenä (Tirkkonen & Jokinen 2001, 75). Suomessa ilmastopolitiikka on tyypistynyt keskusteluksi suuren kokoluokan energiaratkaisuista (Kerkkänen 2010; Ruostetsaari 2010). Nykyisin ilmastomuutos nähdään kuitenkin Suomessa ainakin jollakin tasolla ympäristö-, energia- ja talouspolitiikan lisäksi myös muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kehitys- ja kehitysyhteistyöpolitiikan kysymyksenä (Valtioneuvoston kanslia 2009). OECD arvioi jäsenmaidensa ympäristöpolitiikka ja vuoden 2009 maaraportissa OECD:n arvioijat kehottivat Suomea tehokkaampaan ilmastopäästöjen vähentämiseen (OECD 2009).

4.5 Kansalaistoiminta kansainvälisissä ilmastokokouksissa

Kansainvälisen ympäristöaiheisen kansalaistoiminnan syntymiselle olennainen tapahtuma oli vuonna 1972 Tukholmassa pidetty YK:n ympäristökonferenssi (United Nations Conference on the Human Environment). Koska 1970-luvun alku oli kylmän sodan ja Vietnamin sodan takia aikaa, jolloin valtioiden välisen dialogin käyminen ei ollut aivan helppoa, näkivät kokouksen järjestäjät, että kansalaisjärjestöjen edustajat voivat keskustella vapaammin ja nostaa esiin sellaisiakin teemoja, joista valtioiden korkeat edustajat eivät pysty keskustelemaan. Kokouksen järjestäjät kutsuivat kansalaisjärjestöedustajia eri puolilta maailmaa mukaan kokoukseen ja kokouksen ympärillä

järjestettyihin tapahtumiin. (Keck ja Sikkink 1998.) Järjestöille oli valtioita helpompaa esittää visioita siitä, millaista voisi olla oikeudenmukainen kehitys, jossa huomioitaisiin Etelä ja Pohjoinen ja joka kunnioittaisi luontoa. Kokouksen myötä järjestötoimijat pääsivät verkostoitumaan keskenään. Tämän kokouksen myötä ympäristö- ja kehityskysymykset ovat olleet kansainvälisessä toiminnassa jo pitkään limittyneinä yhteen. (Keck ja Sikkink 1998; Kivistö 2002.) YK:n ympäristö- ja kehityskokouksissa on siis alusta alkaen ollut kansalaisyhteiskunta aika vahvasti läsnä. (Keck ja Sikkink 1998). Myöhemmissä YK:n ympäristö- ja kehityssaiheissa kokouksissa kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat halunneet pitää kiinni oikeuksistaan olla mukana kokouksissa (esim. Do 45,000 delegates need to attend climate conference?).

Ilmastokysymykset nousivat kansainvälisen politiikan keskusteluihin erityisesti vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin yhteydessä ja vuonna 1997 Japanissa, Kiotossa pidetyn YK:n ilmastokokouksen osapuolikokouksen jälkeen (Tirkkonen & Jokinen 2001, 74). YK:n ilmastokokouksia seuraava kansalaisyhteiskunta voidaan jaotella yhdeksään päätoimijaryhmään (constituencies). Nämä päätoimijaryhmät ovat kansalaisjärjestöt, talouselämä ja teollisuus, paikallishallinto, alkuperäiskansat, tiedeyhteisö, ammattiyhdistysliike, maanviljelijät, naiset sekä lapset ja nuoret⁵. YK:n ilmastokokouksissa kunkin päätoimijaryhmän verkostot välittävät tietoa omille toimijoilleen sekä lobbaavat valtioita ja ilmastositomussuhteistoa. (UNFCCC 2012a.)

YK:n ilmastokokouksissa ”järjestöalueella” ja kokouspaikan ulkopuolella järjestettyyn toimintaan voivat osallistua vapaasti kaikki ihmiset. Päästäkseen kokoustiloihin sisälle ja päästäkseen seuraamaan niitä kokouksia, jotka on päätetty avoimiksi, osallistujan pitää olla neuvottelija tai akkreditoitunut tarkkailijaksi tai median edustajaksi. Vuonna 2009 Kööpenhaminan ilmastokokoukseen pääsi sisälle noin 13500 akkreditoitunutta päätoimijaryhmien edustajaa ja noin 3200 akreditoitunutta toimittajaa. Valtioiden neuvottelijoita, ministereitä, avustajia ja valtionpäämiehiä COP15 kokoukseen osallistui noin 10600. (UNFCCC 2011a.) Ainakin toistaiseksi COP15 on ollut akkreditoitujen osallistujien määrällä mitattuna suurin YK:n ilmastokokous (UNFCCC 2011a). Kokouksen järjestelyt myös pettivät: kaikki ennalta akkreditoiduiksi rekisteröityneet, 45 000 henkilöä, eivät edes päässeet sisään (esim. COP15 delegates more than satisfied).

Virallisten neuvottelujen lisäksi ilmastokokousten yhteydessä järjestetään sivutapahtumia. Niissä esimerkiksi kansainväliset järjestöt ja valtiot esittelevät toimintaansa ja tuovat esille tärkeitä pitämiään näkökulmia. Näiden virallisempien tapahtumien lisäksi ilmastokokousten yhteydessä järjestetään monimuotoisia kansalaisyhteiskunnan tapahtumia, tempauksia, työpajoja ja tapaamisia. (Kokousinfoa.) Esimerkiksi Kööpenhaminan ilmastokokouksen yhteydessä järjestettiin Klimaforum09, kansalaisten ilmastokonferenssi. Klimaforum09-toimintaan osallistui kaikkiaan noin 50 000 ihmistä. Tapahtuman aikana järjestettiin esimerkiksi yli 200 erilaista keskustelutilaisuutta ja reilun tusinan verran konsertteja. (Klimaforum09.)

Vuonna 2009 YK:n ilmastokokouksiin tarkkailijastatuksen (observer) oli saanut noin 1400 järjestöä. Näistä päätoimijaryhmiin kuuluvia järjestöjä (nongovernmental organisations) oli 1319 ja YK-

⁵ Päätoimijaryhmien englanninkieliset nimitykset ja lyhenteet: the environmental non-governmental organizations (ENGO), the business and industry nongovernmental organizations (BINGO), the local government and municipal authorities (LGMA), the indigenous peoples organizations (IPO), the research and independent nongovernmental organizations (RINGO), the trade union non-governmental organizations (TUNGO), farmers and agricultural nongovernmental organizations (Farmers), women and gender non-governmental organizations (Women and Gender) and youth non-governmental organizations (YOUNGO). (UNFCCC 2012a)

systeemeissä toimivia kansainvälisiä järjestöjä (intergovernmental organisations) 83. (UNFCCC 2012b.) Tarkkailijastatuksen saaneiden järjestöjen kautta voi päästä akkreditoituneeksi tarkkailijaksi. Suomessa järjestötarkkailijan status on viidellä organisaatiolla: Ilmansuojeluyhdistyksellä, Ulkopoliittisella instituutilla sekä Lapin, Tampereen ja Turun yliopistoilla (UNFCCC 2011b). Näiden kautta YK:n ilmastokokouksiin osallistuu ilmastopolitiikasta kiinnostuneita tutkijoita, opiskelijoita ja ilmastonsuojelun ammattilaisia yrityksistä ja paikallishallinnosta. Nämä toimijat eivät ehkä kuitenkaan ole niitä taustatahoja, jotka Suomen yhteiskunnallisessa keskustelussa ovat aktiivisimpia ilmastopoliittisia toimijoita ja keskustelijoita. Kansainvälinen verkostoituminen tulee näkyväksi esimerkiksi siinä, että järjestökentällä kansainväliset verkostot ovat hakeneet järjestötarkkailijastatuksen. Järjestötarkkailijastatuksen saaneita kansainvälisiä järjestöjä ovat esimerkiksi Greenpeace International, European Environmental Bureau (EEB), Friends of the Earth International (FOEI), WWF ja Climate Action Network Europe (CAN Europe). (UNFCCC 2011b.) Näiden järjestöjen kautta kansainvälisiin kokouksiin voi osallistua myös suomalaisia toimijoita ja näiden verkostojen toimijoiden kautta suomalaisetkin toimijat saavat ensikäden tietoa kokousten päätöksistä. EEB:n jäseniä ovat Suomen luonnonsuojeluliitto ja Natur och Miljö, CAN European jäseniä ovat Luonto-Liitto, Maan ystävät, Suomen luonnonsuojeluliitto ja WWF Suomi. Kansainvälinen Maan ystävät on maailmanlaajuinen verkosto, johon Suomessa toimiva Maan ystävät ry kuuluu.

5. KANSALAISSOALLISTUMINEN ILMASTOPOLITIikkaan

5.1 Kuka on kansalaisosallistuja?

Teemahaastatteluissa tulee esiin, että käsitteet kansalainen, kansalaisyhteiskunta, kansalaisosallistuminen ja kansalaisjärjestö tarkoittavat haastateltaville lukuisia eri asioita. Osassa teemahaastatteluja, sekä järjestöedustajien että virkamiesten haastatteluja, kansalaisvaikuttaminen otettiin annettuna ja sen nähtiin tarkoittavan nykyistä järjestöedustajien osallistumista, eikä siinä nähty ongelmaa.

Sekä osa järjestötoimijoista että virkamiehistä toi esiin huolensa siitä, että kaiken kansalaisosallistumisen ajatellaan Suomessa nojautuvan niin voimakkaasti järjestöihin ja ”tavallisille ihmisille” ei juuri ole tarjolla osallistumis- tai vaikuttamiskäytäntöjä ilmastopolitiikassa.

Toisaalta melkein kaikki suomalaiset jää marginaaliin, siinä mielessä, että eihän melkein... sillä sehän on todella pienen, todellatodella pienen joukon, asiantuntijajoukon, keskustelua tällä hetkellä. - - Mun mielestä, kuten sanottu, ilmastokeskustelussa tosi suuri osa kansalaisista kuitenkin jää sen keskustelu.. varsinaisen osallistavuuden ulkopuolelle. Esimerkiks sen takia et meillä on katsottu sitä aihetta niin teknisenä asiana. Sitä on katsottu niinku asiana, joka on niinku BKT tai kansantaloustason asia. - - Niinku meillä [Suomessa] on nähty, et tää on iso tekninen asia, joka ratkastaan jollain energiatuotantoratkasulla tai muilla, eikä nähty sitä et tää on kuitenkin yksilöiden elämäntapoihin, yksilöiden toimintaan, yksilöiden mielipiteisiin liittyvä juttu. [järjestötoimija]

Siteerattu haastateltava kokee, että ilmastokysymyksen käsittely teknisenä, asiantuntijoille kuuluvana kysymyksenä, suuren kokoluokan energiantuotantoratkaisuna ja kansantalouskokoluokan kysymyksenä on ollut omiaan etäännyttämään kansalaisia ja tekemään yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisesta vaikeaa. Kuten luvuissa 3.1.3 ja 3.2.3 esitellään,

asioiden kehystäminen teknisiksi asiantuntijakysymyksiksi on politiikan neutralointikeino ja myös kertoo kapeasta tieto-käsityksestä. Asioiden kehystäminen teknisiksi asiantuntijakysymyksiksi on teknokraattisen yhteiskunnan piirre (Jokinen 2000, Ylä-Anttila 2010).

Haastateltu järjestötoimija kokee, että hänen tekemänsä vaikuttaminen on ennemminkin asiantuntijavaikuttamista, ei kansalaisten näkemysten suodattamista ja koostamista. Haastateltu virkamies pohtii, että tavassa, jossa hallinnon työryhmiin ja valtuuskuntiin otetaan mukaan muutama kansalaisyhteiskunnan edustaja edustamaan esimerkiksi koko ympäristöjärjestökenttää tai teollisuuden eri etujärjestöjen näkemyksiä, niin väkisinkin jää suuri joukko näkemyksiä ulkopuolelle, sillä yhdelle järjestöedustajalle ei mitenkään ole mahdollista edustaa kansalaisjärjestöjen tai etujärjestöjen näkemyskirjoa saati koko kansalaisyhteiskunnan kaikkia näkemyksiä.

Ketkä nykyään pystyvät kansalaisina vaikuttamaan, tai kenen tulisi pystyä kansalaisina vaikuttamaan? Haastateltujen näkemykset toivotusta tilanteesta ovat hyvin erilaisia. Haastateltu virkamies painottaa edustuksellista demokratiaa ”ainoana oikeana” tapana kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen.

Kansalaisyhteiskunta sinänsä niin musta kyllä vaatii miettimistä. Että kuka sitä edustaa tai ketkä sitä edustaa. Et periaatteessa kyllä mä kannatan parlamentarismia siinä suhteessa. Että mun mielestäni kyllä se on se eduskunta, joka on sitten se. Joka on niinkun tasapuolisesti. Että ei voi lähteä siitä, että ympäristöjärjestöt edustais koko Suomen kansaa. Tai ihmisoikeusjärjestöt tai mikään muukaan. Että ne edustaa tietynlaista semmoista avantgardea. Mutta jos sä kysyt tuolta Hakaniemen torilta tavalliselta ihmiseltä, niin sieltä tulee kyllä aikalailla erilainen vastaus. Et et... jälleen kerran mun mielestä pitää tietää, et mikä rooli kullakin on. Ja siinä mielessä niin kyllä mä katsosin, että se kansalaisyhteiskunnan valtuutus tulee periaatteessa kuitenkin sitten sen poliittisen järjestelmän kautta, mikä meillä on. [virkamies]

Haastateltu järjestötoimija tuo esiin kokemuksensa siitä, että pystyäkseen vaikuttamaan kansalaisena, pitää olla monilla tavoin kykenevä kansalaisvaikuttajaksi. Kansalaisvaikuttamisessa tarvitaan omatoimisuutta ja tietoja niin substanssiasioista, kuin vaikuttamiseen liittyvistä hallinnollisista prosesseista, foorumeista kuin verkostoistakin. Aktiivisia kansalaisia kyllä on, mutta osaltaan näistä vaikuttamiseen tarvituista kokemuksista ja tiedoista johtuen aktiivisuus eri asioissa tuntuu kasaantuvan samojen ihmisten osalle.

Jotka on omatoimisia, aktiivisia ja kykeneviä toimimaan niinkö siinä järjestö- tai sitte hallintorakenteessa ni ne yleensä pääsee vaikuttamaan. Ja tää sit tarkoittaa tietysti sitä, et se aktiivisuus kasaantuu. Eli on niinkö oikeastaan entistä harvempi joukko, joka vaikuttaa entistä enemmän ja intensiivisemmin ja useella eri sektorilla. Ja sit toisaalta yhä isompi joukko joka niinkö ei vois vähempää oikeestaan kiinnostaa ja [joka ei] vaikuta millään tavalla. [järjestötoimija]

Haastatteluissa kyseltiin myös, keitä kansalaisyhteiskunnan osallistujia kansainvälisen ilmastopolitiikan kentällä haastateltujen mielestä on, puuttuuko joitakin tai tulisiko joitakin toimijoita saada nykyistä paremmin mukaan. YK:n ilmastoneuvotteluissa kansalaisyhteiskuntaa edustavat yhdeksän päätoimijaryhmää (ks. luku 4.5). Haastatteluissa virkamiesten vastauksissa kansalaisyhteiskunnan edustuminen jäsennettiin näiden päätoimijaryhmien järjestöjen kautta ja se koettiin riittäväksi.

Keitä toimijoita tulisi saada... Mut tossakin kyl mun täytyy sanoa, että must tuntuu että siel kyl aika laajasti ne kaikki keskeiset toimijat on mukana tutkijoista ja tota kansalaisjärjestöistä. Ja kansalaisjärjestöjäkin on todellaki eri, et on ympäristöjärjestöjä, mutta sitten mun mielest siel on paljon myös sitten tällaisia kehitysjärjestöjä, ja tota naisjärjestöjä, ja nuorisojärjestöjä. Että laajalla skaalalla kyllä on. Plus tietenkin sitten teollisuuden ja ja elinkeinoelämän. Et tota... ehkä nyt tässä niinku viimeaikoina on sitten enemmän vielä noussu tällainen työntekijäpuolen eli vähän niinkun tällainen Labour Organisation -osallistuminen myöskin, koska varmaan siihen on nyt myös herätty entistä enemmän, et tällä tulevalla sopimuksella ja sit sillä sen myötä toivottavasti tapahtuvalla tällaisella uudella... uuden teknologian vallankumouksella ni on sitten aika paljon työllisyysvaikutuksia, ja et miten ne nyt sitten. Et se on ehkä uus joka on nostanut päätään, tää niinku ammattijärjestöt. [virkamies]

5.2 Mitä ovat osallistamisen tavat?

Haastatellut toivat esiin, että kansalaisten, tai kansalaisjärjestöjen, mielipiteitä ja lausuntoja usein kysellään ministeriöiden jo valmiiksi tekemiin papereihin. Haastateltavien mukaan hallinnossa aika harvoin on mietitty loppuun asti, että mitä annettavaa eri toimijoiden osallistumisella päätöksentekoon tai taustatiedon tuottamisen prosesseihin voisi oikeasti olla, jos osallistumistavat olisi mietitty toisin ja prosessien toiseen vaiheeseen. Tulevaisuusselonteon valmisteluprosessia haastateltavat pitivät hyvänä esimerkkinä, koska siinä oli mietitty ja toteutettu uudenlaisia osallistumistapoja. Kansalaiset ja järjestöt pääsivät mukaan tuottamaan selonteon sisältöä, eivätkä vain kommentoimaan valmista ehdotusta.

varmaan siinä on sit esteenä myös se, että aika harvoin... on mietitty... Tai että myös sen, joka haluaa jonkun kansalaismielipiteen kuulla, ni sen pitäis miettiä, et missä muodossa se haluaa sen kuulla. Jos mielipide kuullaan vaan siinä mielessä, et täs on valmis paperi, ehdottakaa. Ni eihän siit tuu tavallaan, siitähän tulee vaan aina niinku tietynlaisia vastauksia. Et siin mielessä (-) se tulevaisuusselonteon osallistamisprosessi oli silleen ihan hauska, et ku siin oli se semmonen nettikysely, ni sit sai niinku niit erilaisia tulevaisuuden skenaarioita arvottaa. Ni se oli jo paljon enemmän. Et se oli niinku osa sitä prosessia, jolla valmistuu se paperi eikä kommentteja paperiin, ja se on niinku tosi tärkeitä. [järjestötoimija]

Virkamiehet toivat myös esiin näkemyksiä, että kansalaisten osallistumistapoja voisi miettiä tarkemmin. Nykyisin osallistamiskäytäntöjä ei välttämättä aina ole mietitty siltä kannalta, että mitä osallistaminen voisi olla, silloin kun se ei olisi vain tapa, rituaali tai performanssi tai silloin kuin sidosryhmien tasapuoliseen kohteluun kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota. Osa haastatelluista virkamiehistä oli myös huomannut, että jos kansalaisosallistujille suunnattuja kysymyksiä ei mieti huolella ja mieti, mihin seikkoihin kommentteja oikeasti haluaa, niin vastauksista ei myöskään välttämättä saa niin paljon irti, kuin saisi irti, jos kysyisi asiaa toisin. Haastattelujen perusteella kansalaisten osallistamisen tapoja ja tarkoitusta ei ole syvemmin mietitty hallinnossa ilmastokysymysten osalta.

Se on hirveen hankala, se kysymyksenasettelu on aina hankalaa. Vähän riippuen sitten siitä, että onnistuuko kysymään oikeella lailla, että mitä mielipiteitä saa siitä. [virkamies]

6. ILMASTOVAIKUTTAMISEN HAASTEET JA REUNAEHDOT

6.1 Vaikuttamiseen vaadittu tietotaso

ihmiset ei voi puhua sellaisista asioista, jotka ei oo niille tuttuja. Ja se tietyllä tavalla...Jos et sä tunne jotain asiaa, niin se rajaa myöskin sun ajattelumaailmaas. Et sä voi muodostaa mielipidettä asiasta, josta sä et oo kuullu. Jonka olemassaoloa sä et oo edes hahmottanu. [virkamies]

Haastatteluissa välittyi näkemys, että ilmastopolitiikkaan vaikuttamiseksi tarvitaan tietoa sekä substanssikysymyksistä että vaikuttamisen tavoista ja kummankin tyyppistä tietoa tarvitsevat sekä virkamiehet että kansalaisosallistujat. Järjestötoimija kuvaa, että kansalaisosallistumiseen, järjestöjen kautta tapahtuvaksi tapahtuvaan kansalaisosallistumiseen, kohdistuu vaatimuksia todella yksityiskohtaisen tiedon tietämisestä ja osaamisesta. Pystyäkseen vaikuttamaan pitää olla huippuasiantuntija ja esittää tarkkoja, yksityiskohtaisia viestejä siitä asiasta, joka sillä hetkellä on virkamiehille ajankohtainen.

ollaksemme uskottavia toimijoita ja saadaksemme asioita eteenpäin ni täytyy olla hyvin perillä ja täytyy olla semmost detaljituntemusta aina kullosestakin asiasta. Et semmosella yleisellä tasolla, et päästöjä pitää vähentää lähelle nollaa ja siirtyä hiilineutraaliin yhteiskuntaan ja luonnolla on itseisarvo ja sukupuuttoaalto kiihtyy, niin tota sillä ei jotenki sitte taas tässä päätöksenteossa pääse oikeestaan yhtää mihinkää, muutaku et saa vähän outoja katseita. Et pitää sitte tietää yksityiskohtasel tasolla. Mut totta kai se johtuu myös siitä, et jos puhutaan vaikka jostain ilmastokysymyksestä niin kylhän se koskettaa niin laajoja alueita ja sen yleiskeskustelun kaikki tietää, myös julkisuudessa ja yksityishenkilöt. Et mennään paljon enemmän detaljeihin siihen, että minkälainen syöttötariffijärjestelmä tuulivoimalle pitää saada, että onks hinta markkinaehtoinen, dynaaminen vai ei, ja mikä on takuuhinnan taso ja miten se käytännössä toteutetaan. [järjestötoimija]

Kansainvälisen ilmastopolitiikan kysymysten monimutkaisuus ja kansalaisosallistumisen vaikeus aihepiirin keskusteluun sen vuoksi tulee esille myös virkamiesten haastatteluissa. Tarvittavan tietotason rima on korkealla myös virkamiehen työneuvotteluissa, jotta niissä pystyy tuomaan näkökantojaan vaikuttavasti esiin, ja sama vaatimustaso on vaikuttavaksi koetulla kansalaisosallistumisella. Tämä tilanne kuvaa hallintolähtöisen osallistumisen vaadittua tietotasoa ja ilmastopolitiikan päätöksentekotilanteita. Yksi haastatelluista virkamiehistä kuvaa tilannetta seuraavasti:

Ne on niin monimutkaisia ne neuvottelut. Et jos mä aattelen millaisia päiviä mä tein. Keskityin pelkästään siihen. Eikä mulla ollu enää siinä vaiheessa perhettä eikä muuta. Niin millä ihmeellä joku kansalainen vois tavallaan mielekkäästi panostaa siihen. En mä oikein pysty hahmottamaan. Kyl se mun mielestä tulee välillisten instituutioiden kautta. Mut että se ei poista sitä, etteikö kansalaisten pidä tietää ja kansalaisia pidä informoida. Koska eihän myöskään mitään sopimusta saada aikaseks, jollei siellä ole poliittista tukea takana. Kyllä se antaa sen mandaatin. Mut et yksityiskohdissa. - - kyllä mä luulen, että se ois kansalaisille aika vaikea paikka osallistua siihen. - - Se menee niin hirveen tekniseksi. Ne on niin hirveen teknisiä. Se ei oo läpinäkyvää sillä tavalla. Sama jossain EU-direktiivissä siis et kun sulla on joku päästöraja. Et onko se 0.41 vai 0.43 yksikköä jotain ilmalitraa kohti. Se saattaa se pieni desimaalimuutos tarkoittaa kokonaan uutta teknologiaa. Mut eihän se näy niistä luvuista. [virkamies]

Suomessa virkamiesnäkökulmasta kansalaisjärjestötoimijoilla on hyvin korkea asiantuntemustaso ilmastokysymyksistä ja järjestötoimijat voidaan kokea myös asiantuntevan substanssitiedon tuottajina ja jakajina.

Ja siis sitä asiantuntemusta myöskin tieteelliseltä puoleltahan on löytynyt esimerkiksi kansalaisjärjestöistä. Että siellähän on äärimmäisen osaavia ihmisiä, jotka pystyy tuomaan. Et onko se sitten kansalaisjärjestö järjestönä vai ne yksilöt, mihin yksilöityis nää. Se on joskus aika vaikeaa arvioida. Mut sitä tietoa on kyllä. [virkamies]

Kansalaisosallistumiseen vaaditussa tietotasossa ei ole kyse pelkästään tarvitusta substanssitiedon tasosta asiakysymyksissä tai tiedosta osallistumisfoorumien olemassaolosta ja niiden osallistumiskäytännöistä. Pelkkä substanssitieto (asiasta tai yhteiskunnan päätöksentekoaikaa) ei riitä siihen, että ihminen kiinnostuu kansalaisosallistumisesta, vaan lisäksi tarvitaan ymmärrystä osallistumisen ”oikeutuksesta”. Ongelman ymmärtäminen vaatii faktatiedon ja omakohtaisen tiedon lisäksi ongelmaan liittyvien normien, jopa alitajuntaan asti opittujen normien, ymmärrystä. Toisin sanoen kansalaisten välinpitämättömyys ei seuraa faktatiedon puutteesta, vaan puutteesta ymmärtää ongelmaan liittyvien eri näkökulmien taustalla olevia, ristiriitaisiakin, normioletuksia. (van de Kerkhof & Wieczorek 2005, 739.) Haastattelujen mukaan Suomessa vallitsevassa konsensusyhteiskunnassa tämä voi olla hankalaa sen takia, että päättäjien uskotaan kaikkien pyrkivän kohti samaa päämäärää ja lisäksi sen sijaan, että ihmiset ajattelisivat ”yhteiskunnassa olevan virheitä”, he ajattelevat virheen olevan itsessään ja omaa syytään. Eräs haastateltava toi keskusteluissa esiin, miten tärkeää on ymmärtää, omakohtaisesti tai ystävien kanssa käydyistä keskusteluista, että yhteiskunnassa tapahtuu vääryyksiä tai sortoa. Hänen mukaansa vasta sellaisen ongelman ymmärryksen jälkeen pystyy syvemmin ymmärtämään muutostarpeen ja saa pontta viedä asiaa eteenpäin.

6.2 Vaikuttavuuteen vaaditaan oikea viesti, kieli, aika ja foorumi

Aiemmassa luvussa mainitun tietotason lisäksi haastatteluissa tuli esiin, että kansalaisosallistujan tai järjestöosallistujan pitää osata sanoa viestinsä virkamiehen näkökulmasta relevantilla tavalla, pelkkä asiatieto ei riitä, vaan myös viestin esittämistapa vaikuttaa vaikuttamismahdollisuuksiin. Viestin pitää olla tarkka, yksityiskohtainen ja kohdistettu oikealle henkilölle. Oma sanomansa tulee muotoilla oikealle kielelle, hallinnon puhetavalle. Lisäksi viesti pitää esittää oikealla foorumilla oikeaan aikaan, mikäli sen haluaa vaikuttavan. Näitä vaikuttamisen reunaehtoja kuvataan myös alla olevilla sitaateilla.

Virkamiesten on helpompi ”käsitellä” ja käyttää omissa työneuvotteluissaan hyväkseen tarkkoja viestejä. Sama koskee ministereitä.

Kyllähän se aina että...mitä spesifimpi se viesti on niin...niin niin...ainahan sitä on helpompi sitte pohtia niinku sen virkamiehen että...voidaanko tota...onks tässä mitään järkeä...voidaanko tätä niinku...lähtee...esittämään. [virkamies]

liian yleisen tason viestit, niin niistä ei oo vastaavaa hyötyä, kun ne neuvottelijat ei sitten tiedä oikein, että miten ne vois sitä käyttää hyväkseen. Ja varsinkin, jos ne viestit ei kohdistu suoraan ministereihin, niin eihän ne neuvottelijat niinku sinänsä koe vastuuta, että niitten pitäis alkaa ite jotenkin miettimään, että miten ton voi hoitaa, jos se ei oo mikään semmonen

niinku minkä ne voi ikään kuin suoraan jotenki toteuttaa tai kertoo ministerille eteenpäin. [järjestötoimija]

Jos viestinsä pystyy kääntämään oikealle kielelle, hallinnon puhetavalle, sen vaikuttavuusmahdollisuudet paranevat.

Jos ne tavallaan ei osaa ite kääntää sitä sille kielelle, mitä tossa prosessissa puhutaan, niin sitten sillä ei välttämättä... Voi käydä siellä pitämässä puheita alkuperäiskansojen tärkeydestä, mut sit ne ei... Se itsessään, että, alkuperäiskansan edustajat nyt esimerkkinä, et tulee konferenssiin ja sit käyttää aikaa siihen, et selittää miten alkuperäiskansat itsessään on tärkeitä, niin se ei tuo siihen prosessiin mitään uutta, koska kaikki tavallaan jo tietää sen, että joo ne on tärkeitä. Ja on kaikki julistukset ja kaikki. Mutta jos ne ei saa sitä käännettyä, että "Niinpä jotta me voisimme toteuttaa omaa juttuamme jatkossakin, niin tämän asian pitää olla näin". Niin, jos ne ei saa sitä siitä ensimmäisestä statementista pidemmälle, niin sitten se tuskin vaikuttaa siihen. [järjestötoimija]

Oman viestin vaikuttavuuden kannalta on tärkeää löytää oikea foorumi: se työryhmä tai tilaisuus, jolla on vaikutusvaltaa juuri kyseiseen asiaan monipolvisessa ja rönsyilevässä ilmastopolitiikan toimijakentässä.

Eri foorumeilla joilla on vaikutusta sitten loppujenlopuksi. Koska foorumeita on niin paljon, se mitä myös on yksi opittu läksy on myös se, että pitää pystyä löytämään ne foorumit, joilla on vaikutusta. Silloin ei kannata ehkä ihan kaikkialla olla yhtä aktiivinen. [virkamies]

Jos oman näkemyksen saa esille jo valmisteluvaiheessa, niin vaikuttamismahdollisuudet voivat parantua huomattavasti. Suomen kohdalla, samoin kuin muiden EU-maiden kohdalla, aikataulutarpeita kasvattaa se, että EU:n neuvottelijat sopivat kannoistaan yhdessä. YK:n ilmastokokouksissakin kantoihin vielä voi vaikuttaa, neuvotteluvaran haarukassa. Mutta jos haluaisi jonkin uuden näkökulman mukaan käsiteltäviin asioihin, voisi se tarkoittaa toimimista vuotta tai kahta ennen kyseistä ilmastokokousta (esim. Rask ym. 2012). Näin aikaisessa vaiheessa vaikuttaminen on sen vuoksi taas vaikeaa, että voi olla vaikea tietää, mitkä näkökulmat ovat relevantteja kahden vuoden päästä, kansalaisia voi olla vaikea mobilisoida niin paljon aiemmin ja myös "ajan hermolla" toimiville tiedotusvälineille sellainen aikakäsitys on aivan mahdoton. Vaikuttavuuden parantamiseksi toimilleen olisi hyvä kuitenkin saada mediahuomiota ja sitä kautta kansalaisten huomiota julkisessa keskustelussa, mutta se on vaikeaa vuosikausia ennen kyseistä tapahtumaa. (Rask ym. 2012.)

et mieluummin niinkun aikasemmin kuin liian myöhään, koska toten kuten mä sanoin et kuttää kuitenkin Suomi neuvottelee siellä EU:n osana niin se EU:n kannanmuodostus on kansemmasta ettet sä pysty enää ihan viime tinkaakaan sitä laivaa kääntämään, ja näin et... et tietenkin suhteellisen aikasessa vaiheessa. Mut et tietenkin jotkut ne isot kysymykset jää sinne aika loppuunkin varmasti, et niiden osalta sit tietenkin vielä voi... vielä voi vaikuttaa siinä myöhemmässäkin. Mut et... [on kolme kuukautta ennen COP-kokousta vielä mahdollista] On on ja joo koska EU:llakaan ei oo mitenkään kaikki kannat lyöty lukkoon, et ei tietenkään eikä voikaan olla, koska sit viime kädessä täytyy olla neuvotteluvaraa siinä mutta... [virkamies]

6.3 Hallinnon harjoittama arvokysymysten neutralointi ja teknisyyss

Haastateltujen mukaan vuoteen 2009 mennessä hallinto osallisti ilmastokysymysten päätöksentekoon hallinnon ulkopuolisia tahoja vain kysyäksään näiden tahojen näkemyksiä pieniin yksityiskohtiin.⁶ Vuonna 2009 meneillään ollut ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon valmisteluprosessi oli haastateltujen kokemusten mukaan ensimmäinen prosessi, jossa valtionhallinto ja sidosryhmät yhdessä miettivät laajemmin ilmastokysymyksiä. Haastatellut kokivat, että järjestöedustajien ja kansalaisosallistujien näkemyksiä kysellään yleensä teknisistä yksityiskohdista ja aika myöhäisessä vaiheessa asioiden käsittelyä. Haastatellut kokivat, että valtionhallinto ei liitä osallistumismahdollisuuksia laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kansalaiskeskustelu ei noussut poliittiseen keskusteluun (Ylä-Anttila 2010, 116). Ilmastokysymykset eivät kehystyneet sellaiseksi keskusteluteemaksi, jossa laajemman arvo- ja näkemyskeskustelun käyminen olisi ylipäättään mahdollista. Vaikutuspaikkojen nähtiin olevan virkamiesten työneuvottelujen teknisissä kysymyksissä.

kansalaisilta kysytään asioita niinku väärissä kohdissa suhteessa siihen, mihin ne haluais vaikuttaa. Et meil on niinku semmonen ajatus et sen vaikuttamisen pitäa aina olla jotenki kauheen teknistä. Tai et niinku, ministeriö kun se haluaa johonki asiaan kommentin ni se haluaa kommentin johonki nippeliin tai aika pieneen kohtaan. Kun sitte pikemminki itseasiassa vaikuttamisen ja ylipäänsä kansalaiskeskustelun erohan ei pitäis olla kauhean suuri, et meillähän pitäis nousta niinku myös semmoset yleiset linjat esiin. Ja sitä ei oikeen tapahdu [järjestötoimija]

Mut et yksityiskohdissa. - - kyllä mä luulen, että se ois kansalaisille aika vaikea paikka osallistua siihen. - - Se menee niin hirveen tekniseksi. Ne on niin hirveen teknisiä. Se ei oo läpinäkyvää sillä tavalla. [virkamies]

Keck & Sikkink (1998) tuovat esiin, että yhteiskunnallisten kysymysten kehystäminen teknisiksi asiantuntijakysymyksiksi on samalla yksi strategia, jolla estetään yhteiskunnallista keskustelua tai tehdään keskustelun käyminen ainakin vaikeaksi. Haastatellut järjestötoimijat toivoisivat, että kansalaisvaikuttamisessa siirryttäisiin teknisistä yksityiskohdista keskustelemisen sijaan keskustelemaan hieman yleisemmistä linjauksista ja elämäntavasta.

Sen lisäksi kyl mä väitän et ihminen haluaa olla kertomassa mielipiteitään sellasista tosi isoista ja laajoista asioista. Sen takia me käydään niinku NATO-keskustelua ja ydinvoimakeskustelua, et ne tuntuu niinku niin isoilta asioilta ja sellasilta et niihin kuuluu ottaa kantaa. [järjestötoimija]

meil on nähty et tää on iso tekninen asia, joka ratkastaan jollain energiatuotantoratkasulla tai muilla, eikä nähty sitä et tää on kuitenkin yksilöiden elämäntapoihin, yksilöiden toimintaan, yksilöiden mielipiteisiin liittyvä juttu. Ja tää muutos on niinku tosi iso ja se on pakko tehdä jos me halutaan jotain niinku osallisuutta. [järjestötoimija]

Ilmastokysymysten käsittely teknisinä kysymyksinä ”virkamieskoneistossa” ilmeni myös hallinnon tavassa tiedottaa tai jakaa tiedota ilmastomuutoksesta ja ilmastopolitiikasta. Haastatellut tuumivat, että ilmastoneuvottelujen merkitystä voi sopivan tiedon puuttumisen vuoksi ”tavallisten

⁶ 2010-luvulla tilanne saattaa olla hieman erilainen. Vuonna 2013 Maastoliikennelain valmisteluun on mahdollisuus osallistua internetissä, vuonna 2012 kansalaisaloite tuli vaikuttamiskeinona käyttöön ja otakantaa.fi-sivusto uudistui 2012-2013 niin, että sen kautta kansalaiset, järjestöt ja hallinto ovat yhdessä voineet valmistella asioita ja esimerkiksi valittuihin hallinnon ohjelmiin on sivuston kautta valmisteluvaiheessa voinut lähettää kommentteja ja ideoita.

kansalaisten” olla vaikea ymmärtää tai kansalaisten voi ainakin olla haastavaa vetää linkityksiä ilmastoneuvottelujen ja arkielämän välille. Kyse ei ole välttämättä niinkään tiedon puuttumisesta sinänsä, ”ilmastotiede- ja ilmastopolitiikkajargonilla” tuotettua tietoa koetaan haastatteluissa olevan tarjolla paljon. Hallinto ei kuitenkaan ole tehty kovin paljon ilmastotiedon popularisointia kansalaisia varten, vaan ilmastotiedon popularisointi on ollut lähinnä kansalaisjärjestöjen vastuulla⁷. ”Jargonkielistä” tietoa myös esimerkiksi ilmastoneuvotteluista on paljonkin saatavilla. Ilmastoneuvottelujen etenemisistä voi seurata esimerkiksi ilmastososiaalisen neuvottelun nettisivujen kautta. Näitä UNFCCC:n asiakirjoja ei ole suunnattu ”tavallisille ihmisille” vaan lähinnä neuvottelijoille, tutkijoille ja asiaan erityisesti perehtyneille järjestöasiantuntijoille. Muutamat haastatellut virkamiehet miettivätkin, että luonnontieteellisen ilmastotieteen puhutavan, kansainvälisten ilmastoneuvottelujen ”ilmastopolitiikan” puhutavan ja tavallisten ihmisten ”arjen ilmastopolitiikan” linkittäminen keskenään ei ole ihan helppoa ja sille olisi nykyistä suurempaa tarvetta.

Mut et tässä helposti tule se, et niinku jää tavallaan ihmisellä sormi suuhun. Et kun tietoo on niin paljon, se on niin huimaa, tää on niin huima ilmiö, eihän mulla oo tän kans mitään tekemistä. Et se tavallaan, et se pitäis jotenkin pystyy tuomaan jokaisen keittiöön tai olohuoneeseen niinku silleen, ei tietenkään pelottelemalla, mut jotenki niinku vähän semmosella konkreettisemmalla tavalla. Se että, et nyt tavoitteet, tai et lämpötila ei sais enää nousta kahta tai viittä astetta tai sais olla vain 450 tai 550 ppm:ää ilmassa, niin ei ne, ei avaudu. Mitä tällä on mun elämän kanssa tekemistä. [virkamies]

Haastatteluissa hallinnon edustajista muutama ideoi keinoja, joilla kysymysten teknisyyttä voisi vähentää. Keinoina nähtiin kumppanuuteen pyrkivät työryhmät. Toisaalta virkamiesten haastatteluissa tulee esiin, että heidän oma osaamisensa saattaa olla keskittynyt johonkin tiettyyn, kapeaankin, sektoriin. Jään pohtimaan, että pelkäävätkö virkamiehet, että kansalaiset kysyvät kysymyksiä tai kyseenalaistavat asioita, joihin he eivät osaa vastata, ja siksi keskustelua käydään vain yksityiskohdista. Mielestäni sellaisen asiantuntemuksen vaatiminen virkamieheltäkään, että hänen pitäisi itse osata vastata kaikkiin kysymyksiin, on hyvin kapeasti ymmärretyn tietoasiantuntijuuskäsityksen piirre.

mitä spesifimpi se viesti on niin ainahan sitä on helpompi sitte pohtia niinku sen virkamiehen että voidaanko...onko tässä mitään järkeä...voidaanko tätä lähteä esittämään. Et jos se viesti on vaan, että ollaan huolissaan ilmastomuutoksesta, niin se on hyvin ylimalkanen viesti. [virkamies]

Virkamiehen ammatti-ihanteeseen vaikuttaisi kuuluvan ”vain” oman työnkuvan hoito ja heidän työhönsä on neuvotella ja tehdä esityksiä ja päätöksiä jonkin sektorin yksityiskohdista. Työtä tavallaan mielletään tehtäväksi ”omalle organisaatiolle”, ei kansalaisille. Virkamiesten omaan työnkuvaan ei mielletä kuuluvaksi yleisemmän keskustelun käyminen kansalaisten tai järjestöosallistujien kanssa, vaan sen helposti koetaan tulevan oman työn päälle, ylimääräiseksi tehtäväksi. Kuntatasolla tätä on selvitetty ilmastotyön yhteydessä (Savikko 2010). Tämän tapainen ammatti-ihanne tulee esille haastateltujen valtion virkamiesten vastauksista.

⁷ Esimerkkinä tästä, että kansalaisjärjestöjen ylläpitämä ilmastomuutoksesta kertova nettisivu ilmasto.org on ollut toiminnassa vuodesta 1998 alkaen, Klimaatti-uutiskirje, jota julkaisevat yhdessä ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ulkoasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia, Suomen ympäristökeskus, Ilmatieteen laitos, Sitra ja Suomen Akatemia on ilmestynyt vuodesta 2009 alkaen ja Suomen ympäristökeskuksen, Ilmatieteen laitoksen ja Aalto-yliopiston ylläpitämä ilmasto-opas.fi aloitti toimintansa vuonna 2011.

mun mielest just Heikinheimon Pirkko siel tavallaan henkilönä oli semmonen joka yritti niinku...jotenki niinku...pistää aikaansa siihen...et niinkun löytäs sen yhteyden. Mut et kyl se varmaan aika paljon riippuu just siitäkin että...miten joku ottaa sit sen niinku asiakseen. Koska onhan se niinku tavallaan ylimäärästä työtä jossain mielessä niinku...ehkä sen pakollisen työn [päälle]. [virkamies]

Haastattelujen perusteella Suomessa hallinnossa on ihanteena myös neutraloimisen kulttuuri, jossa asiat pyritään pitämään poissa julkisesta keskustelusta. Haastatteluissa virkamiestyön ihanteeksi nähdään objektiivisuus. Virkamiehillä ei tunnu aina riittävän rohkeus tai viestintäosaaminen siihen, että he osaisivat saada ilmastokysymyksille hallinnon sisällä huomiota. Toisaalta yleisötilaisuuksissa virkamiestyöliin tehdyillä hienoilla kalvoilla myös esitetään kansalaisille, että tämäkin kysymys on meillä hallinnassa ja työryhmät ratkomassa asiaa – vaikka todellisuudessa hienosti sujuisi vain esityskalvojen teko.

kun ministeriöstä joku virkamies - - on jossain tilaisuudessa kertomassa jostain tällasesta asiasta. Ni meillähän on jotenki semmonen kulttuuri että asiat näytetään niinku et ne ois valmiita, ja et ne ois niinku hyvin valmisteltuja. Ja meillä ois käynnissä kauheet mahtavat prosessit joilla tää nyt ratkeaa. Jollon ei kellekkään yleensä tuu ees semmost oloa et onks täs mitään [mihin voi vaikuttaa]... vaan pikemminkin päin vastoin. [järjestötoimija]

Kyl virkamiestasolla niin kyllä me pyritään kattoon niinku objektiivisesti. [virkamies]

6.4 Työryhmäkeskeisyys rajoittaa osallistujajoukon vakiintuneisiin järjestöihin

Suomessa ministeriöiden vetämät työryhmät vaikuttavat haastattelujen mukaan olevan yleisin päätöksentekoon vaikuttamisen tapa ja hallinnon kannan muodostuspaikka. Työryhmämuotoinen toiminta rajaa monia osallistujatahoja pois osallistumasta. Ensinnäkin työryhmään kutsutaan mukaan vain vakiintuneita toimijatahoja. Toisekseen työryhmäprosesseissa vaaditaan korkeaa vasta-asiantuntijuuden ja yksityiskohtien tietämisen tasoa, jotta asiaan pystyy ylipäättään vaikuttamaan. Työryhmätyöskentely vaatii osallistujilta myös strategiatasoon, suunnitelmatasoon vaikuttamisen osaamista. Osallistujien pitää tuntea työryhmätyöskentelyn etenemisprosessia, jotta he pystyvät työryhmän kantoihin vaikuttamaan. Lisäksi valtionhallinnon työryhmät kokoontuvat Helsingissä ja Helsinki-keskeisyys rajaa jo monet toimijat ulos. Työryhmien ongelmaksi koettiin myös niiden turhauttavuus, välttämättä monen vuoden kokoustamisesta ei synny mitään, tai ei synny ainakaan kansalaisjärjestöihmisten mielestä tavoitteiltaan järkevän tasoista taustapaperia.

Se on tosi kakspiippunen juttu. Että jos niihin osallistuu, niin sitten on kauheesti luotettava, että se goodwill kantaa perille asti. Ja sitten jos ei, jos [ajattelee] että eihän tähän kannata osallistua, kun ei tämä vaikuta kumminkaan mihinkään. Jos tekee sen valinnan. Niin sitten se vastaus on: Te ette osallistunut. Teitä ei kiinnostanut. Ja sitten tehdään ihan niinkun itte halutaan. [saamelaistoimija]

Työryhmissä vaikuttamiseenkin koetaan haastatteluissa tarvittavan henkilökohtaisia suhteita virkamiehiin. Suhteita tarvitaan välillä jo siihen, että pääsee ylipäättään mukaan työryhmään. Vaikuttamista tapahtuu työryhmän kokousten lisäksi kokousten ulkopuolella, esimerkiksi tekstimuotoiluja kirjoittamalla.

Mutta sillon täytyy aina tuntea ne valmistelevat virkamiehet oikeestaan, ja monesti ku valmistellaan niitä kantoja niin ympäristöhallinto varsinkin niin saattaa välillä perustaa semmosia taustatyöryhmiä, joissa valmistellaan näitä Suomen U-kirjeitä sitten. Eli kantoja näihin EU-kantoihin. Ja sillon jos pääsee semmoseen taustatyöryhmään tai jos semmonen perustetaan ni sillon kyllä aika hyvät mahdollisuudet vaikuttaa ihan konkreettisiin tekstimuotoiluihin. [järjestötoimija]

Työryhmämuotoinen osallistaminen tapahtuu hallinnon lähtökohdista (Häikiö 2005). Haastatteluaineiston perusteella työryhmiin otetaan mukaan ihmiset ja järjestöt, jotka sopivat hallinnon toimintalogiikkaan ja täyttävät ammattimaisen asiantuntijan ”kriteerit”, tavallaan sopivat ”hallinnon jatkoksi”. Näille tahoille työryhmiin osallistumispyyntöjä tulee enemmänkin kuin mihin tahoilla on mahdollisuus osallistua. kansalaisjärjestöjen asiantuntijoille kokemusten mukaan työryhmärumba voi käydä myös melkoisen raskaaksi, työryhmien lisäksi kun asiantuntija-aktivisteilla on monta muutakin työtehtävää.

et joo kyllä kuullaan, mutta sitten että se jotenki huomioitas ne mejän asiat ei oikein onnistu. Resurssien vähyys, me ei ehkä jakseta eikä ehditä osallistuu, eikä meil oo kompetenssia osallistuu kaikkeen siihen mihin pitäis pystyy osallistumaan. [järjestötoimija]

Ministeriön virkamiehen mukaan kaikki ilmastoasioiden päätöksenteko ei tapahdu julkisilla foorumeilla, esimerkiksi työryhmissä. Merkittävimmät päätökset tehdään taustalla toimivissa epävirallisissa, henkilökohtaisista suhteista muodostuvissa verkostoissa. Tämä rajaa esimerkiksi työryhmien todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Linjausvalta voi olla muilla, piilossa pysyttelevillä tahoilla, julkisen työryhmän sijasta.

ne ei ehkä oo - - aina ne merkittävimmät päätöksentekijät, jotka näkyy julkisuudessa, - - jos sä seuraat ilmastokeskustelua julkisuuden kautta. Siellä on myös päätöksentekijöitä siellä taustalla, jotka ei välttämättä ei tarvii sitä julkisuutta, vaan niillä on niinku vahvat ne verkostot ja ne tekee niinku sitä työtä. - - se kuva, mikä on julkisuudessa niin se on ehkä, no se on yks ilmentymä siitä, mutta kyl se sit niissä verkostoissa tapahtuu se päätöksenteko. [virkamies]

6.5 Sidosryhmien kohtelun tasapuolisuudessa parannettavaa

Haastatteluissa järjestötoimijat toivovat, että kaikkia sidosryhmiä kohdeltaisiin tasapuolisemmin. Nyt ympäristöjärjestötoimijoilla on kokemus siitä, että he jäävät teollisuuden etujärjestöjen jalkoihin.

se on yks osallistumisen este tietysti, et muita kuullaan enemmän kun meitä. Tai se on se kokemus. Ja tietysti elinkeinoelämää ja teollisuutta Suomessa kuullaan. Metsäteollisuus on jonkunlaisessa pyhässä asemassa täällä, vaikka se on kuitenkin käytännössä kuoleva tai muuttuva ala. Mutta ikäänku niitä kuullaan. [kansalaisjärjestötoimija]

Tavallaan voisi sanoa, että Suomesta puuttuu kansalaisosallistujien mielestä reiluus kansainvälisen ilmastopolitiikan vaikuttamisessa. Tämä on huolestuttavaa siksi, että van de Kerkhof & Wieczorek (2005, 742) artikkelissaan esittävät, että ilman reiluutta yhteiskunnallista oppimista ei tapahdu eivätkä muutosprosessit toteudu tai onnistu. Ilman reiluutta prosesseista tulee valtakamppailuja, joissa vähemmistöön jäävien ääni sulkeutuu ulos keskusteluista, ja näissä prosesseissa keskustelua ei päästä käymään argumenteilla eri vaihtoehtojen hyvistä ja huonoista puolista.

Politiikkaverkostoista tehdyissä tutkimuksissa yritysmaailman intressit ovat useammassa tapauksessa jyränneet keskusteluissa muiden intressit. Näin on käynyt niin kaupunkisuunnitteluun liittyvissä politiikkaverkostoissa kuin Maailmanpankin aloitteesta syntyneissä politiikkaverkostoissa. (Ylä-Anttila 2010, 116.) Tämän tutkimuksen pohjalta näin näyttäisi käyneen myös ilmastokeskustelussa. Murphyn (2000, 2) mukaan ekologisen modernisaation ensimmäisessä vaiheessa talouselämän ja liike-elämän toimijat nähtiin tärkeimmiksi toimijoiksi ekologisen modernisaation edistymisessä. Tämän tutkimuksen aineiston ja kirjallisuuskatsauksen pohjalta vaikuttaisi siltä, että Suomessa tällainen vaihe jatkuu edelleen.

6.6 Vaikuttamista, osallistumista vai vain näennäisosallistumista

Mä ite olen hyvin pessimistinen sen suhteen, että mikään mitä on tehty oikeasti olis vielä vaikuttanut. Koska jos olis vaikuttanut, niin kyllähän olis paljon paljon rajumpiin toimenpiteisiin jo ryhdytty. Ja koko ajan ryhdyttäisiin.[saamelaistoimija]

Kun käsitellään kansalaisten tai järjestöjen mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikkaan, voidaan haastatteluaineistossa hallinnon virkamiesten puhetavassa välillä rinnastaa osallistuminen ja vaikuttaminen samaksi asiaksi. Ikään kuin kansalaisjärjestöjen osallistuminen johonkin prosessiin olisi riittävästi ja päämäärä itsessään. Haastateltujen järjestötoimijoiden mielestä pelkkä osallistuminen ei heille ole päämäärä, vaan osallistumisen tavoite on se, että pystyy vaikuttamaan ja saamaan järjestökantoja läpi. Heille järjestöosallistumisella hallinnon toiminnan legitimointi ei ole tavoiteltava tilanne. Järjestötoimijoilla on kokemuksia siitä, että heitä ”käytetään” demokratian legitimointiin esimerkiksi työryhmyöskentelyssä tai välillä eduskunnan valiokuntakuulemisissa, ilman että heillä oikeasti on niissä vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Kun puhutaan kansalaisten osallistumisesta, niin pitäis puhua ihmisten vaikuttamisesta. Koska kansalaisuus on niinkö tietyllä tavalla rajottava käsite, pitää sisällään sen, että sulla on Suomen kansalaisuus tai passi. Ja osallistuminen ei oo mitenkään relevanttia muuten ku hallinnon näkökulmasta siinä missä se legitimoii demokratiaa, ihmiset osallistuu siitä syystä, että ne haluaa vaikuttaa niitä koskeviin tai niitä kiinnostaviin asioihin. [järjestötoimija]

Mut se on niinkö helposti semmosta enää sit näennäistä leikittelyä ja pelleilyä niinkö jolla halutaan jotenki legitimoida tätä demokratiaa. [järjestötoimija]

Hallinnon edustajien haastattelupuheessa järjestöjen osallistumisen voidaan nähdä tarkoittavan järjestöjen mukana olemista työryhmissä, osallistumista työryhmyöhön. Työryhmissä puolestaan hallinnon toimijoiden tavoitteena saattaa olla viedä hallinnon sisäisten toimijoiden kantoja ja näkemyksiä eteenpäin sidosryhmille, siis viedä informaatiota yhteen suuntaan eteenpäin, *saada omaa viestiänsä läpi*. Tavoite ei siis aina välttämättä ole edes kuulla tai kuunnella sidosryhmien näkemyksiä saati ottaa niistä vaikutteita hallinnon työhön. Osa haastatelluista virkamiehistä koki sidosryhmyöskentelyn sujuvan Suomessa hyvin moneen muuhun valtioon verrattuna. Parannettavaakin osallistumisprosesseissa ja sidosryhmien osallistumisen tausta-ajatuksessa virkamieshaastateltavat kyllä näkivät olevan.

meillä varmaan nyt Suomenkin tässä osallistumisessa tai että miten... miten järjestöt on mukana prosesseissa ni on ehkä parantamisen varaa, ja näin, mut kyllä me sit kuitenkin silti ollaan varmaan kohtalaisen osallistuva yhteiskunta. - - no mä kyl sanoisin että tää

kotimainen työ ni kyllä must on sujunu. Et mun mielest me ollaan onnistuttu kauheen hyvin tässä yhteistyöverkosto[työssä], sekä tää niinku ilmastotyöryhmä ja sitten tää laajempi [EU]jaosto ja laajennettu [EU]jaosto ja ilmastofoorumityöskentelyssä. Et ainakin toivosin että muutkin pitää sitä ihan hyvänä esimerkkinä. Et kyl must me ollaan saatu ihan hyvin viestiämme sitten läpi ja kantoja ihan hyvässä hengessä muokattua. [virkamies]

Sekä osa järjestötoimijoista että osa hallinnon toimijoista kokee kansalaisosallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen Suomessa tällä hetkellä vaikeaksi, raskaaksi, turhaksi ja turhauttavaksi. Kansalaisvaikuttamisen koetaan Suomessa myös vaikeutuneen, erityisesti omaan elinympäristöön liittyvien vaikutusmahdollisuuksien nähdään kaventuneen. Erityisesti näennäisosallistumiseen ovat kyllästyneet saamelastoimijat:

Sitten se, että meidän ollaan nyt kaikissa oikeastaan mahdollisissa prosesseissa mukana, jotka teollisuusvaltiot avaavat alkuperäiskansoille tai kansalaisjärjestöille mukaan otettavaksi. - - Meidän asema joka ainoassa prosessissa on se, että meitä voidaan kuulla, me voidaan tuoda omia näkökulmia. Kysymys on nyt viime kädessä niin, että onko Saamenmaassa jotakin sellaista, jolla on niin uskomattoman taitavat retoriset puhelahjat, että hän onnistuisi kääntämään jonkun päin. [saamelastoimija]

En tiedä, mistä se johtuu, onko se EU:sta vai mistä lienee, että ihmisten vaikutusmahdollisuudet omaan välittömään elinympäristöön koko ajan vähenee ja vähenee. Ja samaan aikaan sen rinnalle ilmestyy tällaisia lumeprosesseja kuten esimerkiksi Suomessa metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu, johon kaiken maailman kissanristiäiset saa ottaa kantaa. Se on vaan, että minä käyn sanomassa tähän oman näkökulman. Se on täysin eri asia kuin se, että oikeasti minulla olisi mahdollisuus päättää. [saamelastoimija]

Semmonen, että saatte osallistua, tämä ei välttämättä johda mihinkään, mutta tulette kuulluksi. Niin se hajottaa meidän voimia aivan liikaa. [saamelastoimija]

Hukkinen (2008, 36) kutsuu hallinnon harjoittamaa näennäisosallistamista ”performanssiosallistamiseksi”. Hänen mukaansa sen lisäksi, että se on osallistujille turhauttavaa, se voi olla myös osallistujille vahingollista toimijoiden voimavarojen väärinkäyttöä ja sen lisäksi se vähentää osallistujien luottamusta hallintoa kohtaan. Ensor ja Berger (2009) kirjoittavat siitä, miten kehitysmaiden paikallisyhteisöille huonolaatuinen ilmastopolitiikka näyttäytyy tällä hetkellä suurempana uhkana kuin ilmastomuutos itsessään. Mielestäni saamelaisten kokemuksissa Suomessa on piirteitä samanlaisista kokemuksista: huonolaatuinen, näennäisosallistava ilmasto- ja luonnonvarapolitiikka on heidän kokemuksissaan ilmastomuutosta pahempi uhka.

Ympäristökysymysten osalta näennäisvaikuttaminen tuntuu järjestötoimijoiden mielestä erityisen raskaasti vaivaavan ilmastokysymyksiä. Muiden teemojen osalta ympäristöjärjestötoimijat kokevat vaikuttamismahdollisuutensa paremmiksi ja paremmin toimiviksi kuin ilmastokysymyksissä.

Ja myöskin sieltä on niinkö hyviä kokemuksia, että ikään kun on päässyt sitten vaikkapa valmisteleen tai osallistumaan siihen, että mitä se oman maan tai Suomen ministeri käytännössä puhuu. On hyvii kokemuksii myös siitä, että on päässy sit ikään kun... kun tehdään tietysti niinkö loppuraportti vaikkapa ja väliraportti ja se mikä Suomen delegaation toiminnast nyt on, [niin] siihen [on] päässy kirjottamaan konkreettist tekstiä. Toisin kun vaikka tos ilmastokokouksessa, ni mä kirjoitin niinkö sivutolkulla tekstiä sinne Suomen raporttiin jota ei yhtään otettu, sanaakaan mihinkään. [järjestötoimija]

Osallistumis- ja vaikuttamiskysymyksissä on kyse myös laajemmista kysymyksistä kuin vain osallistumisoikeuksista, nimittäin yhteiskunnallisissa valtarakenteissa, siitä kuka lopulta päättää asioista. Gibbsin (2000, 18) mukaan kestävän yhteiskunnan luomisessa keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa, kenellä on valta, kuka esittää keskustelun kohteet (asialistan), kuka päättää resurssien jaosta, kuka toimii sovittelijana riidoissa, kuka päättää pelisäännöt. Tämä koskee myös esimerkiksi ilmastokeskustelua ja saamelaisten asemaa.

Viime kädessä kyse ei ole siitä, että millä konstilla ne, joilla on se valta voisivat kuulla enemmän niitä, joihin heidän valtansa toiminta vaikuttaa. Vaan kysehän on vallan uudelleenjaosta. Että en minä halua, että minua kuullaan, minä haluan päättää itse.
[saamelaistoimija]

6.7 Järjestöjen edustavuutta vähätellään

Yksi teema, jota haastatteluissa ei huomattu suoraan kysyä ja johon haastatteluista ei yllättäen löydy suoraan vastausta on se, että mistä tulee kansalaisjärjestöjen vaikuttamistoiminnan legitimitetti. Kansalaisjärjestöillä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan ympäristö-, kehitys-, ihmisoikeus-, naisjärjestöjä jne., mutta legitimitettkysymys koskee toki myös esimerkiksi elinkeinoelämän etujärjestöjä. Muiden kysymysten vastauksista voi legitimitettipohdintaan poimia hallinnon osalta vastaukseksi kansalaisosallistumisen merkityksen virkamiehen taustatietona hänen tasapainoillessa radikalismien ja konservatismien välillä päätöksissään ja esityksissään. Kansalaiskeskustelusta voi yrittää poimia tietoja siitä, mitä kansalaiset pitävät tärkeänä, tai millainen ehdotus voitaisiin kokea mahdollisena. Toisena legitimitettiä antavana tekijänä haastattelun perusteella voidaan kokea se, että kansalaisjärjestöillä voi olla hyvin asiantuntevaa tietoa ja siitä voi olla hyötyä neuvottelijalle tai jollekin toiselle virkamiehelle. Haastatteluissa puhuttiin kansalaisosallistumisesta, mutta puhe usein kutistui järjestöosallistumiseen, jonka kautta ”lähes kaiken” kansalaisosallistumisen nähtiin tapahtuvan. Hallinnon osallistumislogiikka lähtee siitä, että kansalaisosallistuja edustaa samalla taustajärjestöään. Tämä edustavuusodotus nousee esille myös Liisa Häikiön (2005) väitöskirjassa.

Kansanedustajat saavat mandaattinsa vaaleissa ja sitä kautta kansanedustajien toiminta ja edustuksellinen demokratia koetaan oikeutetuksi (Häikiö 2005; Kaldor 2006). Mitä kautta tulee suoran demokratian ja kansalaisjärjestöjen toiminnan mandaatti, toimeksianto? Tähän on pureuduttu aiemmissa tutkimuksissa ja esitetty pohdintoja, että tuleeko mandaatti asiantuntemuksesta, kiinnostuksesta tärkeänä pitämiään kysymyksiä kohtaan, hallinnon virkamiesten työn laadunvalvonnasta, vai siitä, että on joku taho, jota voi osallistaa ja näin legitimoida edustuksellisen demokratian prosessit. Sellaistakin vaihtoehtoa on esitetty, että osallistamalla innokkaat ihmiset kanavoidaan toimimaan tavoilla, jotka eivät uhkaa vallanpitäjiä. (Keck & Sikkink 1998; Stranius 2006.)

Virkamiehen haastattelusta on löydettävissä näkemys siitä, että hänen mielestään vain vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä on legitiimi oikeus edustaa kansaa. Kansalaisjärjestötoimijat eivät haastatteluissa mitenkään esitäkään edustavansa koko kansaa. Kansalaisjärjestötoimijat eivät toisaalta kyseenalaista omaa näkemysten esittämisen oikeutustaan ja toimintansa legitiimiyyttä, hyväksymisenarvoisuutta. Liisa Häikiön (2005, 208) mukaan tämä kertoo siitä, että oma legitimaatio on silloin kyseenalaistamaton, itsestään selvä ja tietyllä tavalla myös yhteiskunnassa tunnustettu, toimintaa kannattelevat silloin yhteiskunnallisen keskustelun rakenteet. Mary Kaldor (2006, 194) pohtii teoksessaan myös kansalaisyhteiskunnan legitimitettiä. Hänen näkemyksenä mukaan globaali kansalaisyhteiskunta ei edusta ”kansaa”. Kansalaisjärjestöillä on ääni, mutta ei

äänivaltaa. Globaali kansalaisyhteiskunta on kuitenkin periaatteessa kaikille avoin, vapaaehtoinen järjestelmä, jolloin se tarjoaa kaikille osallistumisen ja julkisen keskustelun mahdollisuuden globaalilla tasolla. Kansalaistoiminnan legitimiys nouseekin siitä, että se on periaatteessa kaikille käytettävissä oleva keino ja areena.

Ministeriöiden virkamiesten puheesta, samoin kuin järjestöjen aktiivien puheesta tulee osassa haastatteluista esille se, että järjestöaktiivien lisäksi on muitakin kansalaisia, joiden ääntä voisi päätöksentekoprosesseissa kuulla. Joidenkin hallinnon virkamiesten puheesta on hieman havaittavissa ajatusta, että eihän järjestöeliitin ääntä tarvitse niin tosissaan ottaa, koska eivät he edusta kuitenkaan koko kansaa. Aiemmin on tullut jo esille, että nykyiset hallinnon vetämiin osallistumisprosesseihin osallistuminen vaatii syvää vasta-asiantuntijuutta ja teknisten yksityiskohtien tuntemusta. Sellaista ei kai sentään voi olettaa vaadittavan ennen kuin kiinnostunut kansalainen pystyy aiheesta jotakin sanomaan? Järjestötoimijoiden edustavuuden vähättely ja samaan aikaan vaatimus teknisten yksityiskohtien hallitsemisesta ennen vaikuttamismahdollisuuksia vaikuttavat mielestäni kohtuuttomalta yhdistelmältä.

Liisa Häikiön (2005, 121, 201, 205, 212) kuntatasolla osallistumista tutkivassa väitöskirjassa tulee esille aktiivisten osallistujien kokemus siitä, että he ovat päätöksentekijöiden mielestä ”vääränlaisia osallistujia”, kun he aktiivisesti osallistuvat hallinnon kokoaman työryhmän kautta ja haluavat vaikuttaa tulevaisuuden suuntaan – ”oikeanlaisia osallistujia” päätöksentekijöiden näkökulmasta ovat ne, jotka eivät tule mukaan yhteiskunnalliseen toimintaan näkemyksiään esittämään muutoin kun antamalla vaaleissa äänensä ja näin legitimoimalla päätöksentekijöiden vallan. Tämä paradoksi pilkistää esiin tämänkin tutkimuksen tuloksista.

Ketkä määrittelevät kansalaisjärjestöjen kannat käsiteltäviin kysymyksiin? Yhden järjestön työntekijä kuvaa tilannetta samanlaiseksi kuin kansalaisaktiivin tilanne on hallinnon sanelemassa agendassa ylipäättäänkin: aktiiviset ja asiantuntevat pääsevät muotoilemaan järjestön kantoja. Eniten kantoihin vaikuttavat asiantuntijat ja työntekijät, mutta myös vapaaehtoistoimijat voivat osallistua.

Kyllä täällä valmistellaan tosi asiantuntija- ja työntekijävetosesti nää kannat. Että sit meil on erilaisia luottamuselimiä, käytännössä hallitus tai energia- ja ilmastovaliokunta, joilla on niinkö mahdollisuus osallistuu siihen ikäänkun et miten täällä kanta muodostetaan. Mut et usein se menee kyllä sillä tavalla että sen tekee palkatut ammattilaiset. Se on yks riski tietenkin tällaselle perinteiselle järjestödemokratialle. Jos ajatellaan, et yhä vähemmän on semmosia ihmisiä jotka vapaaehtosesti sitoutuu ja luovuttaa koko identiteettinsä yhelle järjestölle ja toimii aktiivisesti siinä, ni nehan ihmiset kyllä pääsee sitte hyvin vaikuttamaan niihin kantoihin. Mut semmosii tyyppejä on koko ajan vähemmän, et enemmän on semmosia jotka lahjottaa suoravelotuksena vaikka 5 tai 10 euroo kuukaudessa ja niitten varojen turvin ammattilaiset hoitaa sitte homman. [järjestötoimija]

6.8 Tiedon saanti virkamiehiltä välillä takkuista

Haastattelujen mukaan välillä julkisten tietojen saaminen ministeriöiden virkamiehiltä kansalaistoimijoiden tarpeisiin on hyvin takkuista. Siihen pisteeseen pääsemiseksi kansalaistoimijan tai järjestötoimijan on kuitenkin jo pitänyt olla niin hyvin asioista perillä, että osaa kysyä tiedon olemassaoloa. Järjestötoimijoilla oli kokemuksia siitä, että joskus virkamiehet kohtelevat järjestötoimijoita epäasiallisesti. Virkamiehet esimerkiksi suuttuvat järjestötoimijoille tyhjästä tai tietoja pyytäessä kohtelevat idioottina tai eivät anna käyttöön julkisia dokumentteja:

mä oon kaks kertaa soittanu Pekkarisen⁸ poliittiselle erityisavustajalle kysyäkseni, et voisko hän antaa jonku vastaavan luvun ku Ruotsi on ilmoittanu et ne vähentää päästöjä 40 prosenttia vuoteen 2020. Et mikä ois se Suomen luku tälle samalle. Ja se, ne keskustelut on molemmat päätyne ihan hirveeseen riitaan siitä, et onks se nyt pelkästään naurettavaa ja tyhmää, et edes joku viittii olla niin idiootti et edes kysyy tällast asiaa. Mikä on kuitenkin niinku aika sellanen et niinku. Ruotsi on nyt kuitenkin tehny tämmösen, ja jos mä nyt kansalaisena tai tän mun kampanjan vetäjänä kysyn, et mitä Suomi aikoo tehdä, ni ei mulle nyt ehkä kannata siit olla vihanen. [järjestötoimija]

Tiedon saanti, relevantin tiedon saanti on edellytys sille, että järjestötoimijoilla on mielekkäiden vaihtoehtojen esittämisen mahdollisuus (Keck & Sikkink 1998) (ks. luku 3.2.3). Järjestötoimijoiden on vaikea olla vasta-asiantuntijoita tilanteissa, joissa esimerkiksi energiankulutusennusteiden ja ilmastopäästölaskelmien taustatietoja ei anneta julkisuuteen. Tällainen tilanne on Suomessa ollut kansallisessa ilmastopolitiikassa muun muassa ensimmäisen ilmastostrategian taustalaskelmien osalta (Kerckänen 2010).

Tiedon saannin vaikeus kuvaa osaltaan päätöksenteon sulkeutumista pienen joukon asioiden hoitamiseksi (ks. luku 3.1.3). Tiedon saannin vaikeus kuvaa myös kapeaa näkemystä kansalaisuudesta (ks. luku 3.2.3). Erikssonin (2009, 193) mukaan kansalaiselle on nykydemokratiassa tarjolla vain muutama rooli: aktiivinen, mutta kiltti kansalainen ja kuluttajakansalainen. Eriksson kuvaa, että muut toimintatavat melko helposti katsotaan epäsuotaviksi, yhteiskuntaa uhkaavan rikollisen leiman voi saada helposti. ”Niillä, jotka kieltäytyvät heille varatusta aktiivisen kansalaisen ja kuluttajan roolista, on riski joutua yhä valvotumpaan asemaan. Kansalaisuus jakautuu selvemmin kahtia ja hallinnointi organisoituu kuluttaja-rikollinen -akselilla. Kuluttajuutta ja sen pohjalta toimivia yhteisöllisiä vuorovaikutuksen muotoja tuetaan, mutta samalla suljetaan ulos yhä hienovaraisemmilla menetelmillä kaikki sitä uhkaava käyttäytyminen.” (Eriksson 2009, 193.) Yksi keino rajoittaa ”vähemmän kiltin” kansalaisaktiivisuuden harjoittamista on rajoittaa tiedonsaantia vain niihin asioihin, joista hallinnon edustajat kulloinkin haluavat tiedottaa.

6.9 Ministeriöissä eroja suhtautumisessa kansalaistoimijoihin

Haastattelujen perusteella ministeriöiden välillä ja myös yksittäisten virkamiesten suhtautumisessa on suuria eroja siinä, miten kansalaisten yhteydenottoihin suhtaudutaan. Eri ministeriöiden toimintakulttuurin koetaan haastatteluissa olevan erilainen sen suhteen, miten järjestötoimijoihin ja kansalaisosallistujiin suhtaudutaan.

ainaki kansalaisyhteiskunnalle luontevampi väylä kuitenkin luultavasti on Ympäristöministeriön ja Ulkoministeriön kautta toimiminen, koska ei Työ- ja elinkeinoministeriöllä tunnu olevan mitään tarvetta tai halua kuunnella mitään erityisiä kansalaismielipiteitä. [kansalaisjärjestötoimija]

Toisaalta kotimaisessa ilmastopolitiikassa eniten valtaa käyttävät tahot eivät välttämättä löydy kansalaisvaikuttamiselle myönteisesti suhtautuvista ministeriöistä. Vähemmän kansalaisten äänelle

⁸ Mauri Pekkarinen, hän toimi 2000-luvulla useaan otteeseen kauppa- ja teollisuusministerinä ja elinkeinoministerinä ja näissä tehtävissä vastasi ilmasto- ja energiapolitiikasta

avointen ministeriöiden sisäinen organisaatiokulttuurikin voi kenties olla ilmastoasioita mitätöivämpi. Tai sellainen tuntuma ja epäily järjestötoimijoiden tuumailuista on aistittavissa.

Mut kyl mä väitän et se miten sitä hommaa siellä TEM:issä vedetään, niin siinä on kuitenkin suuri vaikutus siihen mitä ministeriöissä tehdään ja mitä tuodaan poliittiseen päätöksentekoon sitten. Totta kai sitten poliitikoilla, et kyl varmaan... kyl varmaan Pekkarisella⁹ on ihan iso vaikutus ollu niinku myös henkilönä ja siihen mitä se, mitä on tullu. [järjestötoimija]

Suomessa ilmastopolitiikkaa ei johda mikään yks taho kuitenkaan niin, et sil olis niinku valtaa yli kaiken - - . Mut jos haetaan yhtä tahoja jonka niinku pitäis ja jonka, mun mielest jonka asemaa pitäis, jonka pitäis oivaltaa oman asemansa tärkeys, ni sillon se on se TEM. [järjestötoimija]

Haastateltavien mukaan ilmastokysymysten asema valtionhallinnossa on muuttunut 2000-luvun aikana. Nykyisin ilmastokysymyksen asema on vahvempi ja niiden ratkomiseksi tehtävä työ paljon hyväksytympää myös useiden ministeriöiden sisällä. Aiemmin ilmastokysymystä on mitätöity hallinnossa. Ilmastonsuojelua edistävät virkamiehet ovat kokeneet lyttäystä myös julkisesti tiedotusvälineiden välityksellä.

Kumminkin se... yleishuoli on olemassa. Sehän on...oon mä sen ite nähny esimerkiks tässä meidän organisaatiossa miten se on niinku muuttunut tai vahvistunu sinä aikana ku mä ite oon täällä. [nyt puhutaan] aika eri lailla ilmastomuutoksesta. [virkamies]

Oli se kiva kuule kun mä istuin kotona, olisko se ollut, ootas nyt, se on ollut 2004 joululomalla. 2004. Mä aattelin, että nyt on kivaa, nyt rentoudutaan. Joka helkkarin aamu kun avas Hesarin, niin siellä haukuttiin meidät lyttyyn. - - Kun se oli se päästökauppadirektiivin. Me oltiin todella... Se oli kirosana se koko ilmastoasia. Se muuttu siitä sitten. - - Se on muuttunut sellaiseks että se menee läpi kaikkien osastojen. Ja sitä ei kyseenalaisteta, vaan se alkaa näin ”kun meillä on tää ilmastomuutos”. Se on muuttunut todella päinvastaiseks koko se.[virkamies]

6.10 Molemminpuolinen luottamus helpottaisi yhteistyötä

Haastateltavat pohtivat, että yhteistyön tekeminen järjestötoimijoiden ja virkamiesten välillä on silloin helpompaa, jos luottamus on molemminpuolinen. Järjestötoimijat kokevat, että asiantuntemuksella ja sillä, että pienessä maassa ilmastokysymysten parissa toimivat toimijat oppivat tuntemaan toisensa, saa luottamusta synnytettyä. Kuitenkin luottamuksessa koetaan olevan ongelmia ja yhteistyön ei nähdä olevan niin luontevaa kuin se voisi olla ja kuten se joissakin muissa teemoissa, kuin ilmastokysymyksissä, järjestöjen ja virkamiesten välillä on.

mutta niinkun kaikessa yhteistyössähän aina auttaa jos vaan on aikaa tutustua siihen että kuka sä oot. Että onhan se eri asia niinku lähteä vieraan kanssa kun edes puolivieraan jutteleen asioista.[tutkija]

⁹ Mauri Pekkarinen, hän toimi 2000-luvulla useaan otteeseen kauppa- ja teollisuusministerinä ja elinkeinoministerinä ja näissä tehtävissä vastasi ilmasto- ja energiapolitiikasta

meillä ollaan aika semmosia niinkun asiantuntijapainotteisia, mikä tarkoittaa sitä, että jos sen aseman sitte saavuttaa, luottamuksen virkamiehen tai päättäjän välillä, niin sitten on hyvinki, kun, no yhteydet on niin lyhyet ja maa on niin pieni, niin semmonen välitön tietojenvaihto on helppoo. [järjestötoimija]

Haastateltu virkamies näkee luottamuksen pääomana. Hän kokee, että luottamus on järjestöille ja järjestötoimijoille kallisarvoista ja työläästi kerättävää pääomaa, jonka voi aika helposti menettää. Jos kritisoi hallinnon virkamiehiä, niin virkamies painottaa, että kritiikin on oltava paikkansapitävää tai muuten kritiikki heikentää virkamiesten ja järjestötoimijoiden välistä luottamussuhdetta. Virkamiehen näkökulmasta myös uusien toimijoiden tulee toimia tavoilla, jotka herättävät luottamusta, jos nämä toimijat haluavat saada sanomaansa eteenpäin.

Et siinä niinku kansalaisjärjestökentän täytyy olla yllättävän tarkka niinku siinä, et... [Jos toimii niin, että] mukava juttu, et näytetäänpäis noille ja...ollaani niinku noita... Et kyl se sitte niinku, et kyl siin helposti menettää sitä vaikutusmahdollisuutta. Sit sä ikään ku syöt sitä omaa pääomaa siitä. Että jos kriittistä on, ni tietyllä tavalla, - - [sen tiedon pitää olla] paikkansapitävää...[jos tieto ei ole paikkansapitävää, niin] totta kai se syö sitte niitten uskottavuutta seuraavan kerran... Siinä pitää niinku olla tarkka...samoiten niinku se, et jos esimerkiksi marginaaliryhmät haluais korottaa ääntä, ni se tapa, millä se tehdään. [ettei] syö sitä ikään ku sitä [luottamus]pääomaa. Sitä on hirveen...työlästä kuitenkin sitte kerätä. [virkamies]

Suomalaisessa ympäristöaiheisessa kansalaisvaikuttamisessa sillanrakentaminen, vuorovaikutuksen vahvistaminen hallinnon ja ympäristöjärjestöjen välillä järjestöjen aloitteesta, ja myös vuorovaikutushalu kansalaistoimijoiden kesken (Häikiö 2005, 187) on yksi käytetty kumppanuuksien luonnin tapa. Kumppanuuksia tarvitaan vaikuttavuuden parantamiseksi ja verkostomaisessa yhteiskunnassa toimimiseksi. Varmaankin siksi luottamuksen saaminen ja säilyttäminen nousee näin tärkeäksi.

6.11 Yksiäänisyyden ihanteen vuoksi ristiriidat lakaistaan maton alle

Haastattelujen mukaan yksiäänisyyden vaatimus aiheuttaa toimijoille harmaita hiuksia niin hallinnossa kuin järjestökentälläkin. Työryhmien ja valtuuskuntien järjestöedustajien pitäisi pystyä tuomaan esiin laajaa kirjoa järjestönäkemyksiä yhden ihmisen kautta, mikä on mahdoton tehtävä. Lisäksi hallinto odottaa järjestöedustajan kertovan koherentin kokonaisuuden, johon on valmiiksi suodatettu eri näkemysten yhteensopivat osat yhteiseksi kannaksi. Haastateltavat näkevät, että valtionhallinto usein haluaa näyttäytyä ulospäin yhtenäisenä ja esittää vain yhden näkemyksen jostakin kysymyksestä. Kuitenkin esimerkiksi ministereillä ja virkamiehillä on vahvojakin näkemyseroja. Kansalaisjärjestökentällä toki tiedetään, että ministeriöissä käydään määrittelykamppailuja, samoin kuin esimerkiksi hallituksessa ministerien välillä. Mitä luultavimmin myös ministeriöissä hyvin tiedetään, että ei kansalaisjärjestön kanta tipahda syliin valmiina, vaan muodostuu järjestön sisällä, joko toimijoiden keskusteluissa tai työntekijän kynästä.

tapauskohtaisesti ne voi olla tiukkojaki keskusteluja. – jos hallituksessa on hyvin yhtenäinen linja näissä ilmastoasioissa, ni kyllä se siinä näkyy tietysti se, että siellä virkamiestasollaki on yhtenäinen...Jos esimerkiksi ympäristöministeri on tiettyä mieltä, ni se on ministeriön linja silloin ja...silloin ne virkamiehet ajaa sitä linjaa. Tottakai silloin jos TEM tai VM tai MMM on eri mieltä, silloin se heijastelee...heijastelee niissä keskusteluissa. Siihenhän se

ratkasu on se, että tuodaan ne molemmat argumentit esille ja sit se päätetään jossakin ministeriryhmässä tai hallituksessa. [virkamies]

Myöskin suhteessa valtioon sellainen paine, että valtioon päin pitäis olla yksi ääni kun ollaan niin pieni porukka. Niin sitten se sisäinen moniäänisyys, se aina tulkitaan meidän tappioksi. [saamelaistoimija]

se on sillai ongelmallista, että kun nää kampanjoijat suuttuu, kun heille kertoo näistä asioista [toisesta näkökulmasta]. - - He kokevat helposti semmosena sen, että se tavallaan...vesittää heidän kampanjansa suosittua asemaa, jos niinku näistä julkisesti tuo näitä asioita esille. ...En mä tiedä oikeen, että miks he reagoivat sillai, mut sillai he nyt näyttävät reagoivan. Mä en niinku tiä sitten että, musta tuntuu toisaalta, että mun pitäis kertoa näistä enempi, mutta sitten tuntuu että, et sitte ei sekään oo hyvä, että suututtaa joitain tavalla, joka mun mielestä ei oo sitte kovin hedelmällistä. [järjestötoimija]

Suomalaiselle kulttuurille ominainen konsensushakuisuus ja konsensusihanne näkyvät siis sekä hallinnon että kansalaisyhteiskunnan toimintalogiikassa. Konsensus-ihanteen vuoksi voi käydä niin, että ristiriidat tehdään näkymättömiksi hautaamalla ne maton alle, tai sitten vahvemman toimijan näkökulma voittaa ja heikompi toimija syrjäytetään entistä enemmän marginaaliin. Haastattelujen pohjalta nousee mieleen pohdinta, että jos keskustelussa hyväksyttäisiin se, että on monia ääniä, niin ehkä se voisi vapauttaa hallinnon sisäisiin ja järjestöjen sisäisiin vääntöihin kuluvia voimavaroja muuhun toimintaan. Voisikohan Suomessa yksiaänisyyden vaatimisen sijasta ryhtyä kannustamaan toimijoita moniäänisyyteen ja ristiriitojen esille tuomiseen? Olisikohan yhteiskunta ”kypsä” siihen ja suomalaiset saatavissa ymmärtämään toiminnan logiikka ja ristiriidoista keskusteleminen julkisesti?

6.12 Henkilökohtaiset suhteet ja tapaamiset tärkeitä vaikuttavuudelle

Ilmastokysymysten nousu tutkijoiden ja lukuisten muiden toimijoiden agendalle tarkoittaa toisaalta myös sitä, että ilmastotietoa on saatavilla valtavasti. Haastattelupuheesta selviää, että jos tiedon valtameressä haluaa saada oman tuotoksensa ja oman näkemyksensä esille ei riitä, että vain tuottaa julkaisun ja siitä lehdistötiedotteen. Kun tietoa on paljon ja toimijoita aiheen parissa (kansainvälisesti) paljon, niin henkilökohtaisten tapaamisten merkitys korostuu. Pirstaloituneessa, tietoa pursuavassa, maailmassa henkilökohtaisten suhteiden merkitys kasvaa. Jos järjestötoimijat haluavat saada näkemyksensä varmasti virkamiesten korviin asti tai kansanedustajat tai ministerit tietoisiksi näkemyksestään, niin silloin järjestötoimijoiden keinona on tavata nämä ihmiset kasvokkain. Työryhmissä vaikuttaminen helpottuu, jos jo aiemmista työryhmistä tuntee kyseistä asiaa valmistelevat virkamiehet.

Kyllähän me koitettiin lukea sen verran kun me ehdittiin, mut että. Kyllähän se realiteetti on, että hirveen paljon vähemmän ehtii [lukea kuin materiaaleja tuotetaan]. Hirveen paljon materiaalia menee [ohi]. Joka siis suurin piirtein kuulopuheen varassa. Ei kerta kaikkiaan oo mahdollisuutta. Ja sitten joku kävi meille kertomassa, niin kuin te [ympäristöjärjestöjen toimijat] ymmärsitte, [tulla] välillä [ministeriöön] sisään ja [kertoa, että] meillä on tällainen [julkaisu/näkemys]. Siinähan se tuli. Sen sijaan, että sä olisit käyttänyt kolme tuntia sen lukemiseen, niin se tuli siinä puolessa tunnissa. [virkamies]

sillon on potentiaalinen mahdollisuus vaikuttaa niihin. Mutta silloin niinkö täytyy aina tuntea ne valmistelevat virkamiehet oikeestaan. [järjestötoimija]

Malcolm Gladwell (2007, 264–265) korostaa sosiaalisen vuorovaikutuksen ja suullisen viestinnän merkitystä nykyisessä yhteiskunnassa. Virtuaalisen infoa pursuavan maailman vastapainoksi hän esittää, että ”Olemme astumassa suullisen viestinnän aikaan - - alkamassa luottaa yhä enemmän hyvin vanhakantaisiin sosiaalisiin kontakteihin”. Henkilökohtaiset suhteet ovat muodostumassa tärkeiksi vaikuttamisen edellytyksiksi.

6.13 Pirstaloituminen ilmastopolitiikkaan vaikuttamisen haasteena

Haastateltujen järjestötoimijoiden mielestä ilmastopoliittisen vaikuttamisen vaikeus on päätöksenteon pirstaloituminen pikkuruisiksi päätöksiksi, ilman että suurista linjakysymyksistä, kuten päätösvähennystavoitteista, käydään oikeastaan keskustelua ollenkaan. Suurista linjakysymyksistä ei keskustella esimerkiksi eduskunnassa tai hallituksessa, hallituksen osalta ei ainakaan julkisuudessa. Tässä tilanteessa, jossa ei ole julkista linjakeskustelua, niin ei ole myöskään tilannetta, että järjestötoimijat pystyisivät osallistumaan linjakeskusteluun oikeaan aikaan tai tietämään, milloin aiheita käsitellään ”pikkupäätöksillä”.

Et se on se hallitusvalmistelu, sit se tulee valmiina paperina eduskuntaan. Sit eri valiokunnat ottaa toki vähän erilaisia kantoja. Mut se niinku pirstaloituu niiks tosi pieniks päätöksiks sinne ympäriinsä. Ja sitte koska hallitus on jo sen hyväksynyt, ni totta kai hallituspuolueet hyväksyy sen käytännössä lopulta kuitenkin. [järjestötoimija]

Ja siis suurin osa ihmisistä, jotka osallistuu siihen prosessiin poliittisesti ei mitenkään tajuu oikeen, mihin ne osallistuu, koska ne on yksittäisiä pieniä päätöksiä eikä todellakaan näyttäydy minään suurena linjanvetona siitä, mikä on Suomen päästövähennystavoite. [järjestötoimija]

Haastatellut kansalaisvaikuttajat joutuvat olemaan jatkuvasti varpaillaan, koska ei ole yhtä isoa ilmastopolitiikan politiikkaprosessia, johon vaikuttaminen riittäisi, vaan vaikuttamista tarvittaisiin jatkuvasti niin YK:n, EU:n kuin Suomen valtion ilmastopolitiikan eri osaprosesseihin. Tässä prosessien viidakossa luovimisessa järjestötoimijat käyttivät kompassinaan tavoitelinjausten avulla toimimista. Kompassina olivat mm. IPCC:n arviointiraportin kertomat reunaehdot tarvittavista päästövähennyksistä, EU:n ilmasto- ja energiapaketin linjaukset ja järjestöjen omia ja yhdessä sopimia päästövähennysten tavoitelinjaukset.

Haastatteluja tehdessä Valtioneuvoston kanslia oli tekemässä tulevaisuusselontekoa ilmasto- ja energiapolitiikasta. Tässä tulevaisuusselonteossa pitkälle aikavälille pyrittiin luomaan erilaisia skenaarioita, joiden avulla eri osaprosessien päätökset voisivat viedä kohti yhdessä sovittua linjausta 80 prosentin päästövähennyksistä vuoteen 2050 mennessä. (Valtioneuvoston kanslia 2009.) Ennen tulevaisuusselonteon valmistumista tällaista pitkän aikavälin linjausta Suomen valtion tavoitteista ei ollut.

6.14 Hallinnon toimintalogiikassa ei tilaa vaihtoehtoisille näkemyksille

Haastatteluaineiston pohjalta voi esittää, että nykyisin ilmastopolitiikassa sekä käsiteltävä ongelma että ratkaisujen mahdollisuuksien avaruus rajataan hallinnon toimintalogiikan mukaan. Pystyäkseen vaikuttamaan kansainvälisiin ilmastopoliittisiin prosesseihin pitää oppia ilmaisemaan itseään sillä toimintalogiikalla ja sillä kielellä, jota prosessissa nyt käytetään.

Onhan toi koko prosessi sinänsä ennen kaikkea etiikkaa. Mutta siinä ei lopulta sellaiselle punninnalle ole paljoa tilaa. Mutta vaikea nähdä miten sille tehdä tilaa. Tiede tekee näkyvämmäksi, minkä välillä ollaan tekemässä valintoja. [järjestötoimija]

ollaksemme uskottavia toimijoita ja saadaksemme asioita eteenpäin ni täytyy olla hyvin perillä ja täytyy olla semmost detaljituntemusta aina kullosestakin asiasta. Et semmosella yleisellä tasolla, et päästöjä pitää vähentää lähelle nollaa ja siirtyä hiilineutraaliin yhteiskuntaan ja luonnolla on itseisarvo ja sukupuuttoaalto kiihtyy, niin tota sillä ei jotenki sitte taas tässä päätöksenteossa pääse oikeestaan yhtää mihinkää, muutaku et saa vähän outhoja katseita. Et pitää sitte tietää yksityiskohtasel tasolla. [järjestötoimija]

Tuomas Ylä-Anttila (2010, 144) toteaaakin, että ”mitä lähempänä päätöksentekoa poliittista keskustelua käydään, sitä vähemmän on tilaa täysin avoimelle keskustelulle, joka kyseenalaistaa käsiteltyyn aiheeseen liittyvät perustavimmatkin oletukset”. Ylä-Anttila (2010, 145) jatkaa, että ”mitä syvemmmälle perusteisiin pureutuvasta keskustelusta on kyse, sitä vaikeammin se välittyy laajasta julkisuudesta politiikkakeskusteluun.” Tämä johtuu politiikkakeskusteluun liittyvistä rajoituksista, esimerkiksi päätöksen aikaansaamisen tavoitteesta ja aikarajoituksista sekä keskustelun muutosäännöistä (Ylä-Anttila 2010, 143–145). Haastattelujen mukaan silloin kun tehdään poliittisia päätöksiä, niin keskustelun säännöt, muun muassa toimintalogiikka ja kieli, voivat olla erilaisia kuin julkisessa keskustelussa. Asiantuntija-aktivistit kyllä osaavat toimia tämän toimintalogiikan mukaan. Mutta jos uudet toimijat haluavat tuoda esiin näkemyksiään kansainväliseen ilmastopolitiikkaan, niin heidän on opittava hallinnon toimintalogiikka itse tai seuraamalla muiden mallia, valtionhallinto ei koe asiakseen ottaa huomioon näkemyksiä, jotka eivät ole valmiiksi ”paketoituina” heille suoraan käyttökelpoiseen muotoon.

liian yleisen tason viestit, niin niistä ei oo vastaavaa hyötyä, kun ne neuvottelijat ei sitten tiedä oikein, että miten ne vois sitä käyttää hyväkseen. Ja varsinkin, jos ne viestit ei kohdistu suoraan ministereihin, niin eihän ne neuvottelijat niinku sinänsä koe vastuuta, että niitten pitäis alkaa ite jotenkin miettimään, että miten ton voi hoitaa, jos se ei oo mikään semmonen niinku minkä ne voi ikään kuin suoraan jotenki toteuttaa tai kertoo ministerille eteenpäin. [järjestötoimija]

Niitten täytyy niinku...tavallaan ne ryhmäthän joutuu sen...ikään kun sen oman vaikutuskanavan...niin...luomaan. - - Et kyllähän se niitten ryhmien niinku omasta aktiivisuudesta on... kiinni. [virkamies]

Omien jäsenysten saaminen niiksi tavoiksi, jolla ilmastokysymyksiä kansainvälisissä prosesseissa jäsennetään, voisi haastattelujen perusteella olla tavoitteena osalla järjestötoimijoista ja erityisesti alkuperäiskansakysymysten kanssa toimivilla järjestöedustajilla. Vaihtoehtoisten tulkintojen mahdollisuutta ei kuitenkaan nykyisessä kansainvälisessä ilmastopoliittisessa päätöksenteossa koeta juuri olevan.

jos ajatellaan niitä ihmisryhmiä, joidenka elämäntapa vähiten aiheuttaa ilmastonmuutosta, niin heille...heidän niinku näkemyksilleen niistä kysymyksistä ei oo tavallaan mitään tilaa, ylipäänsä tulla puhutuks mistään. Että heille voidaan tarjota mahollisuus osallistua, mut se mahollisuus osallistua koskee sillon sellasta kieltä, sellasia niinku katsomustapoja, joiden kanssa heillä ei oo mitään tekemistä, ja et niinku se on musta se suurin ongelma siinä koko asiassa että, et juuri ne elämäkäytännöt, joilla ihmiset pystyvät elämään aiheuttamatta niitä päästöjä, niin niil ei oo minkäänlaista tilaa koko prosessissa [järjestötoimija]

Tuomas Ylä-Anttila on tutkiessaan globalisaatioliikkeen esiin nostamien teemojen etenemistä poliittiseen päätöksentekoon todennut, että politiikkakeskustelussa ei ole käsitelty niitä julkisessa keskustelussa esiin nousseita ajatuksia, joissa on kyseenalaistettu nykyään vallitsevan maailmantalousjärjestelmän perusoletuksia tai ihannoitu ihmisiä, jotka ovat mahdollisimman vähän tekemisissä talousjärjestelmän kanssa (Ylä-Anttila 2010, 113). Tästä voinee tehdä johtopäätöksen, että jos tarkoitus on vaikuttaa nopealla aikavälillä asioihin, niin tullakseen keskustelussa hyväksytyksi teemaksi, ehdotuksen tulee olla ymmärrettävissä myös tilanteessa, jossa päättäjät näkevät talouden keskeiseksi asiaksi. Kun elämme talouspuheen läpitunkemassa maailmassa, niin jos haluaa tässä hetkessä tehtäviin päätöksiin vaikuttaa, joutuu käyttämään sellaisia perusteluja, joita päätöksentekijät nyt helposti kuuntelevat, eli talousperusteluja. Tietyllä tavalla toimintaverkostonkin on toimittava näissä nykyisissä olosuhteissa, oman aikansa vankeina, mikäli haluavat vaikuttaa. Eri asia toki on, jos ehdotuksen tarkoituskin on muuttaa pitemmällä aikavälillä käsitystä siitä, millainen talousjärjestelmän tulee olla.

6.15 Ilmastodemokratian tavoitteiden yhteensovittaminen haastavaa

Ilmastodemokratian ihanteisiin voidaan ajatella kuuluvan sekä laaja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistuminen (tai osallistaminen) että päästövähennysten aikaansaaminen (ks. luku 1.3). Virkamiesten haastatteluissa tulee esille laajan sidosryhmäosallistamisen ongelmia. He tuovat esille, että jos halutaan saavuttaa kaikille sidosryhmien edustajille edes jotenkin hyväksyttävissä oleva tulos ilmastomuutoksen torjumisessa (tai muussa substanssiasiaassa) sisältöasioissa eteenpäin pääseminen tai korkealaatuisuus ei ole mitenkään itsestään selvää.

Mutta tässä on erilaisia prosesseja seuranneena, tai mukana olleena, tai eteenpäin vieneenä, niin välillä miettii, et mitä tästä tulee. Et kun me yritetään pitää kaikki samassa pöydässä, niin sitten se menee helposti tällaiseksi, että joudutaan tinkiin kunnianhimosta. Mutta toisaalta sit se, että saadaan jotain hienoa paperille, mut mitä ei kukaan vie eteenpäin, niin sekin on taas sitten vähän turhaa työtä, voisi sanoa. [virkamies]

Haastattelupuheen perusteella toisaalta myös kansalaisjärjestönäkökulmasta demokratian pelisäännöt voivat tuntua vaikeilta, erityisesti jos toivotaan erilaista yhteiskuntaa kuin se, jossa nyt eletään. Kansalaisjärjestöjen oma toiminnan olemassaolon mahdollisuus pohjautuu demokratiaan, sananvapauteen ja kansalaistoiminnan oikeutukseen, joten tavoitteiden ja demokratian välillä tasapainoilu voi olla kiperää myös kansalaisjärjestöpuolella. Toisaalta tarve saada päästövähennyksiä eteenpäin tuntuu järjestötoimijoista polttavalta. Beck (1990, 236) on varoittanut, että pahimmillaan ekologinen teknokratia (ympäristönsuojeluun kaikin voimin pyrkivä tekninen asiantuntijavalta) voi jyrätä demokratian hennon kukan: ”Ekologinen teknokratia - - Rakkaan ja kallisarvoisen säilyttämiseksi uhrataan jotain, joka ei ole tätä arvossaan vähäisempää, uhrataan demokratian hento kukka. Luonnonsuojelu saattaa tuhon huumassa asettaa toisiaan vasten raikatun luonnon ja ihmisten oikeudet. Näin luonnonsuojelu vaarantaa sen, jonka avulla se on saanut äänensä kuuluviin – vapauden vastustaviin mielipiteisiin ja tekoihin”. (Beck 1990, 236.)

Haastateltavat kokevat, että ilmastodemokratian kannalta olisi hyvä, jos ilmastönäkökulmia nostaisivat esiin muutkin toimijat, kuin ne, joilta sitä osataan odottaa. Ilmastönäkökulmien valtavirtaistaminen tarkoittaisi myös sitä, että yhteiskunnan eri toimijaryhmien ihmiset nostaisivat niitä esiin.

on hyvä, et se ei oo aina ne ympäristöihmiset, jotka tota [tuo ilmastonsuojelua esille]. Ja silleenhän se tavallaan myös leviää, ku entistä enemmän niinku muitten sektoreitten puolella otetaan vakavasti. [virkamies]

Ilmastodemokratian näkökulmasta ilmastopolitiikassa kysymykseksi nousee myös se, kenen oikeastaan pitäisi saada olla globaalissa maailmassa mukana asioista päättämässä. Esimerkiksi ilmastovaikutusten osalta eniten seurauksia kohtaavat ihmiset kun voivat olla hyvin kaukana päästöt aiheuttavista ja päätökset tekevistä ihmisistä. Tämä näkökulma tuli esiin sekä järjestötoimijoiden että virkamiesten haastatteluissa.

Ja että siinä on se ongelma siis just, että tää niin kutsuttu demokratia, jossa ikään kun...täällä ihmisten enemmistö haluaa jatkaa korkeeta kulutustaan ja samaan aikaan niinku katsoa, että me silti olemme puhtaita emmekä me mitään tuhoa, me...me teemme kaikki ympäristölainsäädännöt hienosti ja näin, ja kuitenkin tosiasiasa meidän kulutus jatkuu just sellasena, joka tuhoaa sen maapallon. Nii...nii et tavallaan ...et miten tässä niin kutsutussa tänkaltaasessa demokratiassa sitte voidaan tämmösiä muutoksia toteuttaa, koska täällä se enemmistö äänestäjistä on niitä, jotka haluaa ylläpitää sitä kulutusta. Nii et tavallaan musta se ongelma on just siinä, et tää koko demokratia niinku pitäis ymmärtää sillä tavalla, että ne keihin asiat vaikuttaa, niiden pitäis voida niistä olla äänestämässä. Ja nyt sitte suurin osa niistä ratkasuista, jotka tukee tätä meidän kulutusta on sellasia, että ne vaikuttaa etelässä, mutta et siellä ne ihmiset ei voi paljookaan niihin ratkasuihin vaikuttaa, jollonka niinku se on niinku näennäisdemokratiaa, että me tehdään jatkuvasti päätöksiä, jotka vaikuttaa muiden ehkä paljon suurempien ihmismäärien elämään ilman että he voivat vaikuttaa niihin lainkaan. [järjestötoimija]

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on pohdittu, että kenen oikeastaan pitäisi olla mukana päättämässä globaaleista kysymyksistä ja kenelle päätöksentekijöiden tulisi olla vastuullisia (esim. Held 1995; Kaldor 2006; Urry 2013). Ilmastopolitiikan tutkimuksessa on aiemminkin kiinnitetty huomiota siihen, että ilmastopolitiikan tärkeimpiä päätöksiä tekevät suurimman hiilijalanjäljen jättävät ihmiset. Pienen hiilijalanjäljen jättävät kansalaiset oikeastaan olisivat parempia ilmastojohtajia ja päätösten ajatusmaailman pitäisi muotoutua toisenlaisista elämismaailmoista kuin nykyisin tapahtuu. Urry (2013, 257) muotoilee ajatuksen seuraavasti: ”Rikkailla ja vaikutusvaltaisilla monine taloineen, palvelijoineen ja ensimmäisen luokan tai yksityisine matkoineen on monin verroin suurempi hiilijalanjälki kuin useimmilla muilla, ja siksi he ovat vähiten soveliaita neuvomaan toisia hiilenkulutusasioissa! Ulkokultaisuus on keskeinen kysymys ilmastomuutoksen lievittämiseen pyrkivässä johtajuudessa.”

7. KUVAUSTA KANSAINVÄLISEEN ILMASTOPOLITIikkaan VAIKUTTAMISEN KÄYTÄNNÖISTÄ

7.1 Ilmastokysymysten nouseminen marginaalista vaikuttamisen kohteeksi

Haastateltujen mukaan ilmastomuutos on Suomessa noussut sekä järjestöjen, hallinnon että puolueiden agendalla painoarvoltaan vasta 2000-luvun loppupuoliskolla, eli prioriteettiteemana se on kaikille toimijoille vielä suhteellisen uusi. Vaikka ilmastomuutoksesta on puhuttu kymmeniä vuosia, niin yleiseen keskusteluun teema tuli Suomessa voimalla vasta vuonna 2007 (Mokka ja

Neuvonen 2007). Taustana aiheen nousulle kansainvälisessä keskustelussa olivat haastateltavien mukaan muun muassa vuonna 2006 julkaistu ilmastomuutoksen taloudellisia vaikutuksia koskeva Sternin raportti (Stern 2006; Sternin arvio 2006) sekä vuonna 2007 julkaistu IPCC:n neljäs arviointiraportti (IPCC 2007).

Ympäristöministeriön ilmastotyön haasteita haastateltavat kuvaavat niin, että he kokivat koko kansainvälisen ilmastopolitiikan olevan kyseenalaistamisen alla vielä 2000-luvun puolivälissäkin. Vasta vuoden 2007 eduskuntavaalien yhteydessä tilanne muuttui ja ilmastokysymykset tulivat tärkeiksi ja hyväksytyksi huolenaiheeksi. Virkamiehiä pohditutti haastatteluissa kuitenkin edelleen ilmastokysymysten hidas eteneminen juhlapuheista käytännön toimiksi.

Ilmastomuutoksen torjumisesta puhutaan paljon. Kahden vuoden aikana tapahtunut huima muutos. Joskus tämä on ehkä enemmän puhetta kuin tekoja. Tietyissä asioissa vaatii se, että päästään liikkeelle. Tuumataan. [virkamies]

Se oli kirosana se koko ilmastoasia [vuonna 2004]. Se muuttu siitä sitten. Se on muuttunut sellaiseks että se menee läpi kaikkien osastojen. Ja sitä ei kyseenalaisteta, vaan se alkaa näin ”kun meillä on tää ilmastomuutos”. Se on muuttunut todella päinvastaiseks. [virkamies]

Myös ympäristöjärjestöille ilmastokysymys on suhteellisen uusi. 1970-luvulla ensimmäiset suomalaiset tutkijat alkoivat seurata muualla maailmassa tehtävää ilmastomuutostutkimusta. (Telkänranta 2008.) Suomessa kansalaistoiminnan ilmastomuutoksen ympärillä voidaan katsoa alkaneen 1990-luvun alussa. (Tynkkynen 2006, 192.) Järjestöjen huoli oli pitkään kanavoitunut energiantuotannon kestävyuden parantamiseen (Telkänranta 2008).

Ilmastokysymyksistä ilmastokysymykseksi määriteltynä aloitti tiedotustoiminnan Ympäristö ja kehitys ry. Seuraava isompi toimija aiheen parissa oli Suomi 21 –liike paikallisryhmineen. (Tynkkynen 2006, 192.) 2000-luvun puoliväliin mennessä ilmastokysymysten parissa toimivat tai olivat toimineet ympäristöjärjestöistä Maan ystävät, Luonto-Liitto, Greenpeace, Suomen luonnonsuojeluliitto, Dodo, Natur och Miljö, WWF ja Tulevaisuuden Voima sekä muista kansalaisjärjestöistä esimerkiksi Marttaliitto ja Nuorten Akatemia. Kampanjoita tai toimintaryhmiä oli syntynyt muun muassa ilmasto.org-nettisivuston, Ilmari-ilmastotiedotushankkeen, vihreän sähkön edistämisen, ilmasto-oikeudenmukaisuuden edistämisen, Esso-boikotin ja lumiukkojen ilmastomielenosoituksen ympärille. Ydinvoiman vastustamisen ympärille syntyi yksi näyttävimmistä kampanjoista, Valtavirta-verkosto. (Tynkkynen 2006, 192–193.) Kehitysyhteistyöjärjestöt, kuten Kepa ja Kirkon ulkomaanapu, ja kirkolliset toimijat, kuten Kirkkohallitus, aktivoituivat ilmastokysymyksissä 2000-luvun jälkipuoliskolla (ks. esim. Kepa 2007; Kepa 2008; Kirkkohallitus 2008; Kirkon ulkomaanapu 2009).

Järjestötoimija kuvaa ilmastoteeman uutuutta näin:

olisko se nyt ollu 1998 käynnistettiin toi Norppa-energia –hanke. - - Sillonki ollu kaikkee niitä ... EVY¹⁰... tämmösishän Luonnonsuojeluliitto on ollu mukana ja niin pois päin. - - Luonnonsuojeluliitto oli mukana vaikka 2000-luvun alussa Valtavirta-verkostossa elikä vastustamas ydinvoimaa. Ja sitten sen jälkeen on tullu enemmän tai vähemmän vakiintunutta ilmastoenergiapoliittista vaikuttamistyötä, joka on ollu tosi satunnaista. Et oikeastaan nyt vasta viime vuonna niitä on ollu ihan silleen kunnolla resurssoitu ja nythän

¹⁰ Energiapoliittinen yhdistys – Vaihtoehto Ydinvoimalle ry

meil on suurin piirtein kuusi henkilöä täs tekemäs ilmastoenergiapoliittista vaikuttamista. Että tää on kyllä ihan massiivisesti lisänny painoarvoo tän Luonnonsuojeluliiton sisällä. – energia- ilmastovaliokunta perustettiin vuonna 2006 Luonnonsuojeluliittoon, jollon ensimmäisen kerran ehkä alettiin niitä vapaaehtosia koordinoimaan tai yrittään saada mukaan tähän toimintaan. Mut toki sitä ennenki on ollu kaiken maailman toimintaa. Mut ehkä sen vakiintuneen toiminnan voi sanoo alkaneen sillon 2006 varmaan. [järjestötoimija]

Ilmastopolitiikkaa käytetään tällä hetkellä myös määrittelykamppailun kenttänä (Laine & Peltonen 2003). Määrittelykamppailuja käydään sekä siitä, mikä on ilmastotyötä, että siitä, miten ilmastopolitiikan kenttää voi käyttää muiden tavoitteiden edistämiseen. Haastateltu virkamies kuvaa tilannetta näin:

Musta ilmastoneuvottelut on nyt tyypillisiä siitä. Kun niistä on tullut seksikkäitä, niin sitä kautta pyritään ratkaisemaan kaikki maailman ongelmat. [virkamies]

7.2 Päätöksentekoprosessien käytännöt ja niihin osallistuminen

7.2.1 Kannanmuodostusprosessin kuvausta

Kansainvälinen ilmastopolitiikka on hyvin yksinkertaistaen ilmaistuna valtioiden välistä neuvottelua kasvihuonekaasupäästövähennystavoitteista YK-järjestelmän puitteissa (ks. luku 4.3). Suomen valtion kannat kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin valmistellaan ministeriöiden virkamiesten virkatyönä. Virkamiehillä on ministeriöiden yhteinen työryhmä, ilmastoneuvottelutyöryhmä, jossa kantoja neuvotellaan ja valmistellaan hallinnon sisäisesti. Tässä työryhmässä jäsenenä on vain ministeriöiden väkeä, ei siis lainkaan kansalaisyhteiskunnan edustajia. (Laurikka 2007.) Kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa Suomi ei neuvottele Suomen valtiona, vaan osana EU:n yhtenäistä ryhmää ja kantaa. Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen LEGITIMATE-hankkeessa parhaillaan tutkitaan Suomen kannanmuodostusta kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin kansallisella tasolla ja EU:n koordinaatiossa (Kinnunen 2012).

Haastatellut virkamiehet kertovat kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa asialistoilla olevan toisaalta suuria arvokysymyksiä, toisaalta tarkkoja yksityiskohtia. Neuvoteltavia kysymyksiä yleisistunnoissa ja työryhmien kokouksissa on paljon. Kansainvälisten ilmastoneuvottelujen tietyn sektorin kysymyksiä päätyökseen seuraavien virkamiestenkin kokemusten mukaan neuvottelujen kokonaisuutta on vaikea hallita.

se on valtavan laaja neuvottelupaketti. Siinä neuvotellaan todella niinku hyvin isosta joukosta jossain määrin erilaisiakin asioita, joissa on tavallaan tällöisiä valtavan suuria poliittisia kysymyksiä tietenki, jotka vaikuttaa sitten kaikkien maiden tulevaisuuteen ja koko maapallon tulevaisuuteen. Ja sitten toisaalta sit myös siinä on paljon semmosta teknistä ja ikäänkun kuitenkin semmosta.. ehkä niinku vähemmän, vähemmän poliittista ja vähemmän sinänsä semmosta niinku intohimoa herättävää. Mut et kuitenkin niitäkin kysymyksiä on hirveen paljon. Et se kokonaispaketin ymmärtäminen ja linkkien vetäminen on varmaan ainakin mulle henkilökohtaisesti semmonen haastava mutta samalla ihan mielenkiintonen juttu. [virkamies]

Ilmastoneuvotteluiden teemat ovat 2000-luvulla laajentuneet. Nykyisin ei neuvotella vain päästövähennyksistä, vaan monista muistakin kysymyksistä. Uudet kysymykset ovat tuoneet myös

uusia toimijoita ilmastokeskusteluun (tai toisin päin). Alla kaksi sitaattia, jotka kuvaavat virkamiesten näkemyksiä ilmastoneuvottelujen teemojen ja osallistujien laajentumisesta.

Tää ilmastonmuutos prosessina on niin laaja. Se on oleellisesti eri tyyppinen prosessi, siis Balilta¹¹ lähtien, kuin mitä se oli aikaisemmassa vaiheessa. Kun edellisessä vaiheessa neuvoteltiin, se oli enemmän, puhtaasti päästövähentäjiä koskeva. Annex¹² 1-maat, [Annex] 2 -maat, miten sidotaan maat päästövähentämien edistämiseen ja mitkä on joustomekanismit, joita voidaan käyttää, ja näin pois päin. Mutta sitten Balin jälkeen tämä prosessi laajeni kattamaan huomattavasti laajemman kirjon asioita. Tästä tuli hyvin paljon laaja-alaisempi ja eri toimijoita kattava prosessi. Että siinä mielessä me ollaan minun mielestäni ihan oleellisesti erilaisessa neuvotteluprosessissa. Se tekee minusta ihan välttämättömäksi, että myös laajemmin kuullaan sitten eri näkemyksiä. Tavallaan tämä stakeholders-näkökulma painottuu tässä tarkastelussa. [virkamies]

Muutama haastateltu virkamies on sitä mieltä, että ilmastoneuvottelujen prosessin paisuminen ja ilmastopoliittisten toteuttamiseen liittyvä seurantabyrokratia on käymässä liian raskaaksi. Ilmastoneuvotteluissa sopuun pääseminen on heidän mukaansa voinut tulla näiden seikkojen vuoksi valtioille entistä vaikeammaksi.

Se on kumminkin niin monimutkainen ja vaikee prosessi että...Se on ...iso prosessi...et se on hirveen vaikee. Mitä enemmän siihen tulee uusia elementtejä ja tämmösiä, et se [tulee] aina vaikeemmaks ja vaikeemmaks. [virkamies]

Ilmastoneuvottelut ovat ilmastopoliittikan lisäksi valtiopoliittikka ja talouspolitiikkaa (Tirkkonen 2006; Urry 2013). Haastattelujen perusteella ilmastoneuvotteluissa ei edelleenkään aina mietitä, mitä ilmastomuutoksen torjumiseksi pitäisi tehdä, vaan sen sijaan mietitään, mikä valtiolle on mahdollista tehdä ilman taloudellisia haittoja verrattuna muihin valtioihin. Oikeudenmukaisuuskysymykset eivät näyttäyty virkamiehille neuvotteluissa ilmastomuutoksen köyhemmille ihmisille aiheuttamien seurauksien kautta, vaan tavoitteena siitä, että omalle valtiolle päästövähennyksistä tulevien kustannusten osuus olisi mahdollisimman pieni ja kustannustenjakoa tällä tavoin oikeudenmukainen.

Kyl se viime kädessä...myös rahasta, taloudesta on kiinni...Kyl siellä eri maaryhmät, maat joutuu kattoon sitä että... ..joku toinen ei hyödy. Sanotaanko et heille ei...koidu taakkaa enempi kin...jolleki toiselle maalle. Et kyllä siellä täytyy viime kädessä pitää siitä, siitä omasta [edusta] huoli. Kyl niissä ei...kyl siellä muuten käy huonosti niissä neuvotteluissa. [virkamies]

YK-järjestelmässä ilmastoneuvotteluissa ovat mukana kaikki YK:n jäsenmaat, yli 190 valtiota ja päätöksenteko periaatteessa pohjaa konsensusratkaisun hakemiseen. Haastateltavien mukaan kansainvälisessä ilmastopoliittikassa kuitenkin niiden valtioiden, joiden ilmastopäästöt ovat suuret, päätösten painoarvo on suurempi kuin muiden valtioiden. Painoarvoltaan suurten valtioiden tai valtioryhmiä kannat vaikuttavat merkittävästi myös muiden neuvotteluosapuolien kantoihin.

¹¹ Indonesiassa Balilla pidettiin ilmastokokous 2007 (COP13).

¹² Annex 1 –maat tarkoittaa ilmastopoliittikan liitteen 1 maita, jotka sitoutuivat päästövähennyksiin ilmastomuutoksen puitesopimuksessa ja Kiotoon pöytäkirjassa, tähän joukkoon kuuluvia voi yksinkertaistaen sanoa teollisuusmaiksi. Annex 2-maat ovat ilmastomuutoksen puitesopimuksen liitteen 2 teollisuusmaita, joilla on erityinen vastuu kehitysmaiden ilmastotyön tukemisesta.

Mutta ne isot linjaukset, ni kyllä se vaan [on] sillai, et kyllä siellä on ne muutamat keskeiset pelaajat, jotka tekee ne lopulliset ratkasut keskenään: USA, Kiina...ehkä EU myös siinä, Venäjä, BRICS¹³, Japani ja nää. Kyl se niinku sitte viime kädessä niitten keskusteluissa ...lyödään ne isot linjat. [virkamies]

Haastateltavat selventävät, että vaikka ilmastoneuvotteluissa käsiteltävät teemat ovat laajentuneet, niin kuitenkin ilmastoneuvotteluissa käsitellään vasta ilmastotavoitteita, päästövähennystavoitteiden jakamista valtioiden välillä ja tavoitteiden seuranta. Kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa ei siis juurikaan vielä ole päästy keskustelemaan päästövähennysten keinoista.

kuitenki ku ajattelee niinku ilmastopimusta, kyllähän se on kuitenkin aika paljon neuvottelua niistä tavallaan tavoitteista ja miten niitä tavoitteita jaetaan ja monitoroidaan. Kun eihän ilmastopuolella se ei kuitenkaan vielä ole niin paljon keskustelua niistä keinoista. [virkamies]

Järjestönäkökulmasta kansainväliseen ilmastopolitiikkaan vaikuttaminen tarkoittaa oman valtion kantoihin vaikuttamista, EU:n kantoihin vaikuttamista sekä kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin vaikuttamista. Näitä kaikkia vaikuttamistasoja käytetään ennen neuvotteluja ja neuvottelujen aikana. Vaikuttamistyötä tehdään omien verkostojen kautta, muun muassa kansainvälisten järjestöverkostojen kautta. Kansainvälisten neuvottelujen ”yttimeen” voi päästä kansainvälisten ympäristöjärjestöjen kautta.

Sit toinen väylä tietysti ku puhutaan kansainvälisistä ilmastoneuvotteluista ja todennäköisesti ehkä viel tehokkaampi on se kansainvälisten ympäristöjärjestöjen kautta vaikuttaminen, jota kautta on hyvä yhteys sitten vaikkapa keskeisiin neuvotteluosapuoliin. Ja sitä kautta voi saada ehkä sit paremminkin asioitaan läpi. [järjestötoimija]

Haastateltujen järjestötoimijoiden näkökulmasta Suomen kannat kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin muotoutuvat ”vähintään hämäristi”. Järjestötoimijat ovat huolissaan siitä, että missään vaiheessa eduskunnassa tai laajemmin yhteiskunnassa ei käydä keskustelua siitä, mitkä Suomen valtion kannat neuvottelukysymyksiin ovat. Esimerkiksi siitä, millaista päästövähennystavoitetta Suomi kannattaa (siis esimerkiksi siitä, mikä olisi toivottu päästövähennysten prosenttiluku jollekin aikavälille) ei tehdä päätöstä keskustellen, vaan sen ratkaisee virkamiesten ehdotus tai ministeri(e)n kanta. Päätös tehdään Suomen EU:n päätöksentekojärjestelmän puitteissa, mutta ilmastokysymykset pirstaloituvat siinä yksittäisiksi pieniksi päätöksiksi ja kokonaiskuva katoaa. Järjestötoimijat ovat huolissaan siitä, että näiden pienten yksittäispäätösten tekijät, virkamiehet ja kansanedustajat, eivät huomaa, että ”kokonaiskuvasempi” linjaus puuttuu ja myös siitä, että kansanedustajat eivät huomaa, miten merkittäviä linjauspäätöksiä he pikkupäätösten päätösesityksiä hyväksyessään samalla tulevat tehneiksi.

No totta kai meidän pitäis käydä joku laaja ja avoin keskustelu siitä, mitä mieltä Suomi on siitä, kuinka monta prosenttia päästöjä me aiotaan siis vähentää johonkin vuoteen mennessä. Mut ne Suomen kannathan muodostuu jossain hämäris EU:n valmistelukokouksissa. Osittain kyl kai siinä Eduskunnan suuri valiokunta, joka vastaa EU-päätöksenteosta, niin on jossain mieles jonkinlaises roolissa. Mut mun ymmärtääkseni - - ei niit [tavoitteita] ruveta miltään puhtaalta pöydältä [miettimään], et mitä me nyt haluttais. Vaan et tulee se joku yleinen EU-ehdotus, sit tulee semmonen kohta et ”eii tää on meille tosi huonoks”, sit

¹³ Tähän maaryhmään kuuluvat Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina, Etelä-Afrikka.

laitetaan vähän pienempi luku, mut ei kuitenkaan niin paljon pienempi luku, et se ois tosi noloa. Ja sit hyväksytetään se kaikilla tahoilla. Ja sit se menee. Ja siis suurin osa ihmisistä, jotka osallistuu siihen prosessiin poliittisesti ei mitenkään tajuu oikeen, mihin ne osallistuu, koska ne on yksittäisiä pieniä päätöksiä eikä todellakaan näyttäydy minään suurena linjanvetona siitä, mikä on Suomen päästövähennystavoite. [järjestötoimija]

Järjestötoimijat ovat haastatteluissa huolissaan myös siitä, että ilmastopolitiikassa suurin osa kansanedustajista ei huomaa, miten merkittäviä linjauspäätöksiä he teknisten pikkupäätösten päätösesityksiä hyväksyessään samalla tulevat tehneiksi. Kansanedustajat eivät juuri pääse käymään kansainvälisistä ilmastokysymyksistä aatteellista keskustelua täysistunnossa. Ilmastokysymykset tulevat eduskunnan käsittelyynkin useimmiten pieninä teknisinä kysymyksinä osana valiokuntatyötä. Ilmastostrategioiden ¹⁴ osalta on keskustelua käyty eduskunnan valiokuntien lisäksi myös täysistunnossa, mutta ilmastostrategiat ovat olleet hallituksen esityksiä Suomen ilmastopolitiikasta, eduskunnan kannalta ne eivät siis pelkästään ilmastopolitiikkaa vaan mitä suurimmassa määrin myös puolue- ja valtapolitiikkaa (hallituspuolueet vastaan oppositiopuolueet). Aineiston perusteella kansalaisjärjestötoimijat ovat huolissaan siitä, että eduskunta jää vain näennäisvaikuttajan rooliin kansainvälisen ilmastopolitiikan päätöksenteossa. Eduskunta on järjestötoimijoiden mielestä tärkein toimija kansallisessa ilmastopolitiikassa ja he toivoisivat, että eduskunnan valta Suomen kantoihin kansainvälisessä ilmastopolitiikassa olisi nykyistä merkittävämpi.

Mut noi on niin pieniä asioita et ne ei yksittäiselle poliitikolle esimerkiks näyttäydy, ei ne niinku tajuu niist mitään. Jollon ne ei oikeen voi ottaakaan niihin mitään kantaa. Ja sillon. Jos niille ei kertaakaan ikinä sanota, et nyt on se hetki, et sanotaan suuresti, mitä täst ollaan mieltä, ni se ei niinku oikein toteudu. Ja sit se meillähän se toteutuu niinku ilmastostrategioiden kautta tavallaan. Mutta koska siinä niinku valmisteluprosessissa ei oo mukana, tai se on hyvin virkamiesvetonen valmisteluprosessi, sen jälkeen niinku se hyväksytään ikäänku poliittisesti. Siin vaihees tehdään toki joitain muutoksia, mut ei mitään niinku kovin... Ei sillonkaan käydä mitään suurta aattellist keskustelua muutaku ihan hallituspuolueitten tosi ytimien välillä. Suurin osa esimerkiks kansanedustajista ei tietenkään tiedä täst keskustelust oikeen mitään. Ja sit ne tuodaan jonain valmiina papereina eduskuntaan. Et ei eduskunta esimerkiks koskaan pääse keskustelemaan, et mikä me haluttais, et olis Suomen päästövähennysmäärä. [järjestötoimija]

Haastateltujen kokemusten mukaan ilmastopolitiikassa eri tasojen ja eri toimijoiden päätökset ja toimet vaikuttavat toisten toimijoiden päätöksiin ja toimiin. Kansallisesta ilmastopolitiikasta ja teknisistä yksityiskohdista päättäessään eduskunta tulee samalla linjanneeksi myös muiden tahojen toimintaa kansainvälisessä ilmastopolitiikassa, ainakin sillä tasolla, että muut tahot joutuvat niiden päätösten pohjalta pohtimaan, millaisiin päätöksiin Suomen päättäjät voisivat olla valmiita.

Haastateltujen järjestötoimijoiden mielestä vaikuttaminen Suomen tasolla Suomen EU-kantoihin ilmastopolitiikan osalta on välillä vaikeampaa kuin vaikuttaminen EU:n tasolla EU:n ilmastopolitiikan kannanmuodostukseen. Jos vaikuttaminen johonkin asiaan törmää Suomessa ”poliittiseen seinään”, niin EU:n kautta voi silti onnistua vaikuttamaan asiaan. Näin on

¹⁴ Ilmastostrategioiden viralliset nimet alla. Tässä tutkimuksessa näistä käytetään nimityksiä ilmasto- ja energiastrategiat.

Kansallinen ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001.

Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia. Kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24. 11.2005

Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008.

Kansallinen energia- ja ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.3.2013.

käynyt esimerkiksi vuonna 2007, kun keskustelussa olivat turpeen polton ilmastopäästöt, eli se, millainen poliittinen päätös EU:ssa tehdään turpeen luokittelussa akselilla uusiutumaton vai uusiutuva polttoaine. Suomessa poliittisessa päätöksenteossa tässä asiassa ilmastonäkökulmilla, joita ympäristöjärjestötoimijat toivat keskustelussa esiin, ei haastateltujen mukaan ollut painoarvoa, EU:n päätöksissä ilmastonäkökulmilla ja järjestönäkökulmilla sen sijaan oli painoarvoa.

Jostain niinkö poliittisesta syystä, että et tietenkin sitten niinkö monis kysymyksis on semmosia poliittisia intohimoja, et eri intressit painaa. Vaikkapa EU:n ilmastoenergiapaketissa niin, niin ei käytännössä vaikka miten paljon perusteli ja kommentoi jotain Suomen kantoja. Ku Suomi halus ilmasia päästöoikeuksia teollisuudelle ja Suomi halus rukata vertailuvuotta ja Suomi halus turpeen pitää uusiutuvana energialähteenä, niin edelleen. Ni ei ollu mitään mahdollisuuksia muuttaa niitä. Vaikka kuinka pysty perustelemaan, turpeen osalta aivan vastustamattomasti sen päästöt tai haitallisuuden ja se, että se ei todellakaan oo uusiutuvaa. Ni siitä huolimatta ikään kun poliittisin päätöksiin haluttiin ajaa toista linjaa. – Me ei pystytty vaikuttamaan siihen Suomen kannan muodostukseen juurikaan. Mutta sit me pystyttiin vaikuttamaan siihen EU-kannanmuodostukseen ja vaikka Europarlamentin valiokuntien lausuntoihin tai vaikkapa sitten komissaariin suoraan. Ja ikäänkun sitä kautta saatiin siinä sitte kuitenkin konkreettinen voitto, että turvetta ei määritelty uusiutuvaks eikä sitä voi hyväksyy millään tavalla tän direktiivin piiriin. [järjestötoimija]

7.2.2 Toimiminen paikanpäällä YK:n ilmastokokouksissa

Mary Kaldorin (2006, 145) mukaan kansainvälisen politiikan avaintapahtumissa kansalaisyhteiskunnalle ”paikan päällä oleminen on kaikki kaikessa”. Tällaisissa avaintapahtumissa ”paikallisesta tulee heti globaalia”. Avaintapahtumilla on suuri merkitys informaatiopolitiikan ja symbolipolitiikan vaikutuskeinoille.

Paikanpäällä kansainvälisissä ilmastokokouksissa toimimisen haastatellut järjestötoimijat kokivat olevan vaikuttavaa. Ilmastokokouksissa toimiminen on Suomen neuvottelevien virkamiesten tapaamista ja ministereitten tapaamista ja sitä kautta pyrkimystä vaikuttaa Suomen valtion kantoihin. Vaikuttavaksi koettu järjestötoiminta kohdistui Suomen virallisen valtuuskunnan jäseniin, mutta se ei tapahtunut delegaation kokouksissa. Erityisesti hyvin yksityiskohtaiset ja ministereihin kohdistuvat viestit koettiin vaikuttaviksi.

Ihan paikan päällä niitten neuvottelijoitten tapaaminen, ministereitten tapaaminen [järjestötoimija]

Järjestötoimijat vaikuttavat neuvottelukysymyksiin ja valtioiden kantoihin ”koko ajan”, muulloinkin kuin kansainvälisissä kokouksissa. Mutta järjestötoimijat kokevat kansainväliset kokoukset tilanteiksi, joissa on ”momentumia”, mahdollisuuksia saada tavata neuvottelijoita ja saada ääntä kuuluviin heidän kanssa keskustelemalla ja mediankin kautta. Järjestötoimijat haluavat osallistua kansainvälisiin ilmastokokouksiin, koska kokevat ne toimivina vaikuttamispaikkoina. Yksi syy siihen, miksi ilmastoneuvotteluihin osallistuminen paikanpäällä on järjestötoimijoiden näkökulmasta niin tärkeäksi koettua saattaa liittyä siihen, että politiikkakeskustelun keskustelijoiden korvat ovat silloin auki sen teeman asioille, ja myös teemasta käytävälle julkiselle keskustelulle, enemmän kuin muulloin.

Virkamiehet kuvaavat omasta näkökulmastaan kansainvälisiä ilmastokokouksia hädelliksi. Tämä kuvaus koski jo Kööpenhaminan ilmastokokousta aiempia YK:n ilmastokokouksia, joissa on ollut paikanpäällä kolmasosa Kööpenhaminan kokouksen osallistujamäärästä. Kansainvälisissä kokouksissa neuvottelukysymyksissä on vielä jonkin verran neuvotteluvaraa, mutta useammat haastatellut virkamiehet tuovat esiin sitä, että kannanmuodostus on pitkä prosessi.

Jos ajatellaan ilmastoneuvotteluja, niin se on niin mieletön hädelli ja konklaavi että, et niinku. Ja totta kai, eihän siellä tietenkään se kaikki tapahdukaan, et sitähän tapahtuu täs neuvotteluprosessin aikana eri maissa, että ne tahot on omalla toiminnallaan vaikuttaneet neuvotteluihin. [virkamies]

7.2.3 Näkemyksiä delegaatio-osallistumisesta

Haastatteluissa käsiteltiin kansalaisjärjestöedustajien osallistumista valtioiden virallisiin valtuuskuntiin ilmastokokouksissa. Monien maiden delegaatioissa kansainvälisissä ilmastokokouksissa, samoin kuin muissa YK-kokouksissa on mukana myös järjestöedustajia. Suomen delegaatioissa kansainvälisissä ilmastokokouksissa on ollut jäsenenä tasavallan presidentti, ministereitä ja eri ministeriöiden virkamiehiä sekä tutkijoita, kansanedustajia, elinkeinoelämän edustajia, ympäristöjärjestöjen edustajia ja saamelaiden edustajia. Suomen delegaation jäsenet vuonna 2009 on esitetty liitteessä 4. Haastatteluissa delegaatio-osallistumista käsiteltiin sekä Suomen osalta että kehitysmaiden järjestöedustajien osalta.

Suomen osalta haastatteluissa puhututti sekä hallinnon virkamiehiä, että järjestöedustajia se, miten suomalaisten järjestötoimijoiden osallistuminen kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin voisi olla nykyistä toimivampaa. Tällä hetkellä Suomen virallisessa delegaatioissa on virkamiesten lisäksi kansalaisjärjestöjen, teollisuuden ja tutkijoiden edustajia sekä kansanedustajia. Osa järjestötoimijoista ja osa virkamiehistä pitää tätä hyvänä ja toimivana tapana. Osan mielestä tapa on turhauttava, koska siitä seuraa, että virkamiehillä on neuvotteluissa virallisen delegaation lisäksi oma varjodelegaatio ja sen kokouksiin ei ole muilla delegaation jäsenillä asiaa. Eli osa delegaation jäsenistä kokee, että heitä oikeastaan estetään osallistumasta delegaation toimintaan, koska heiltä estetään tiedonsaanti.

Tausta-ajatuksena siinä, että valtion delegaatioon on otettu mukaan muitakin toimijoita kuin virkamiehiä, lienee ollut pyrkimys lisätä tiedonkulkua, keskustelua ja avoimuutta meneillään olevista neuvottelukysymyksistä. Muiden toimijoiden kokemuksen delegaatio-osallistumisesta ilmastopolitiikan osalta voisi tiivistää niin, että he kokevat olevansa ”on delegation”, mutta ei ”in delegation”. Haastattelusitaattien pohjalta voisikin kysyä, että johtaako delegaatio-osallistuminen avoimuuden sijaan lisättyyn salailuun, esimerkiksi päällekkäisiin työryhmiin. Haastatellut järjestötoimijat arvelivat, että ilmastoneuvotteluissa kyseessä lienevät taloudelliselta painoarvoltaan niin suuret kysymykset, että se osaltaan vaikeuttaa avoimempaa delegaatio-osallistumista. Mielestäni voisi olla syytä myös miettiä, että voivatko taloudelliset syyt olla päätöksentekoa ohjaava peruste tai salailun peruste, vai tulisiko myös niistä käydä avoimempaa keskustelua. Haastatelluilla järjestöedustajilla oli myös myönteisiä kokemuksia osallistumisesta Suomen kokousdelegaatioihin, mutta eri aihepiireistä, ei ilmastopolitiikasta.

Saamelaisedustajat ovat olleet mukana monien eri teemojen osalta kansainvälisissä kokouksissa osana Suomen virallista delegaatiota. Haastattelussa keskityttiin kokemuksiin ilmastokokouksiin osallistumisesta. Haastateltua saamelastoimijaa mietitytti, mikä kansainvälisiin kokouksiin osallistumisen vaikuttavuus on. Hän myös mietti, mitkä ovat vaikuttavuuden saamisen reunaehdot:

pitää osata muotoilla sanottavansa tavattoman hyvin tilanteeseen sopivaksi, jaksaa toistaa viestiään vuodesta ja kokouksesta ja toiseen, siitä huolimatta, että oma tunnelma on, että tämä tuomani viesti ei syvällisesti tai aidosti kiinnosta päätöksentekijöitä.

Kysymys on nyt viime kädessä niin, että onko Saamenmaassa jotakin sellaista [henkilöä], jolla on niin uskomattoman taitavat retoriset puhelahjat, että hän onnistuisi kääntämään jonkun pään. Koska tuota kuitenkin. Jos katsoo viime aikojen tapahtumia, niin sehän näyttää siltä, että vasta sitten kun jonkun maan omalle kohdalle osuu jokin valtava luonnonkatastrofi niin ilmastopolitiikassa tulee muutos. Niin kauan kuin pieni kansa jossain perifeerisellä alueella joutuu muuttamaan hylkeenpyynnistä hernekeiton syöntiin, niin ei se kauheesti ketään kiinnosta. [saamelais toimija]

Saamelaispuheenvuorot ja havainnot, monesta muustakin tahosta ympäri maailmaa, ilmaston muuttumisesta, sään muuttumisesta, ennen kaikkea talven muuttumisesta on annettu. Ja sitten käsittääkseni myös kuultu. - - Se pari vuotta sitten räjähti suureen tietoisuuteen tuo aihe, niin, niin tulee koko ajan erilaisia kyselyitä ympäri maailmaa, että olisiko kiinnostusta osallistua tällaiseen, tällaiseen ja tällaiseen kokoukseen ja kertoa tästä ja tästä. Niin usein se kysymys on se, että mitä niillä tiedoilla, jotka on jo luovutettu ja kun tilanne ei ole vielä muuttunut yhtään miksiäkään, mitä niille on tapahtunut ja pitääkö meidän vain tulla toistamaan ne samat asiat. [saamelais toimija]

Kansalaisjärjestöjen osallistumisessa Suomen valtion viralliseen delegaatioon oli kehittämisen varaa sekä järjestöedustajien että hallinnon edustajien mielestä. Järjestöedustajat toivoivat avoimuutta ja mahdollisuuksia aitoon keskusteluun ja vaikuttamiseen Suomen valtion kantoihin. Järjestöedustajien toiveena siis olisi, että delegaation järjestöjäsenet todella saisivat olla delegaation jäseniä, nyt he kokevat olevansa ulkoisjäseniä. Hallinnon edustajat eivät tällaista tasa-arvoisempaa delegaatiota toivoneet. He kuitenkin toivoivat saavansa järjestöedustajilta tietää, jos järjestöedustajat tietävät esimerkiksi kehitysmaiden neuvottelukantoja. Haastatteluiden rivien välistä voi päätellä, että järjestöedustajienkin toivottaisiin neuvotteluissa edistävän Suomen valtion etuja ja valtion kantoja, kun kerran delegaation jäseniä ovat, vaikka järjestöedustajat kokevat olevansa vaikutusvallattomia delegaation kannanmuodostukseen.

Osa haastatelluista virkamiehistä koki nykyisen Suomen delegaatiokäytännön olevan edistysellinen kansainvälisillä mittapuilla arvioiden ja toimivan tarpeeksi hyvin. Osa haastatelluista virkamiehistä haluaisi muuttaa virallisen delegaation vain ministeriöiden virkamiehistä, ministereistä ja valtiojohdosta koostuvaksi. Ne järjestöedustajat, jotka olivat delegaation jäseninä olleet, eivät halunneet lopettaa järjestöjen delegaatio-osallistumista, vaan kehittää sitä. Suomessa toimii myös järjestöjä, jotka eivät järjestön periaatteiden myötä osallistu valtion virallisiin delegaatioihin ollenkaan, vaan osallistuvat kansainvälisiin kokouksiin riippumattomina, järjestöosallistujina, oman kansainvälisen verkostonsa kautta. Tällainen järjestö on esimerkiksi Greenpeace. Mielestäni haastatteluiden perusteella hallinnon edustajien oli välillä vaikea erottaa delegaatiossa olevien ja delegaatiossa olemattomien järjestöjen eroja, kaikkiin järjestöihin suhtauduttiin kuin ne olisivat olleet delegaatiossa jäseninä ja Suomen kantoja arvostellessaan siirtäneet delegaation sisälle kuuluvaksi katsotun keskustelun (jossa sitä ei kuitenkaan ilmastokysymyksissä käydä) julkiseksi keskusteluksi. Hallinnon edustajat yrittivät välillä ikään kuin hieman kontrolloida ja hallita sitä, miten kansalaisjärjestötoimijat saavat Suomen valtion toimia julkisuudessa kritisoida.

Kehitysmaiden osalta sekä järjestötoimijat että hallinnon edustajat näkivät haastatteluissa kansalaisjärjestöedustajien mukaan saamisen näiden valtioiden delegaatioihin hyväksi asiaksi.

Järjestötoimijoiden näkemysten mukaan kehitysmaiden järjestötoimijat tuovat kansainvälisiin neuvotteluihin tietoa siitä, miten ilmastomuutos näkyy kehitysmaiden ihmisten arjessa. He voivat tuoda tällaisista asioista omia kokemuksia ja ensikäden tietoa. Järjestötoimija toi haastattelussa esille, että kehitysmaissa kansalaisjärjestötoimijoiden kosketus ”kenttään”, maan väestön arkeen, voi olla erilainen kuin eliitin edustajaksi ja norsunluutorneissa istuviksi koettujen hallinnon edustajien.

meidän toimijat tuolla kentällä myöskin osallistuu esimerkiksi näihin kansainvälisten ympäristösopimusten kokouksiin ja tuovat tavallaan sitä viestiä ja tarpeita esiin suoraan sieltä kentältä. Joskus heidän delegaatioissaan saattaa olla ihan paikallistasolta ihmisiä, jotka tavallaan tuo sitä konkretiaa myöskin sitten mukanaan näihin, et sitä kautta pyritään kanssa niinkun luomaan [mahdollisuuksia saada ääntä kuuluviin], et se ei tapahtuis pelkästään niinkun meidän kautta täällä, pohjosten kumppaneiden kautta, vaan että he pääsee myöskin suoraan [osallistumaan YK-kokouksiin] ja he voivat myöskin kertoa suoraan sitä todellisuutta sinne, mitä tapahtuu maailmalla, mitä tapahtuu oikeasti. [järjestötoimija]

Suomen ulkoministeriö on tukenut naisten osallistumista kehitysmaiden virallisiin delegaatioihin kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa ainakin vuosina 2007–2011 matkakuluja maksamalla. Naisten vaikuttamismahdollisuudet ilmastokysymyksiin olivat Suomen valtion yhtenä painopisteenä kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa vuosina 2009–2010. Teema ei ollut neuvottelukysymys, vaan tietoisuuden lisäämistä koskeva yleisempi teema ja oma hankkeensa, jossa myös järjestettiin sivutapahtumia ja koulutuksia, naisjohtajien kokous Liberiassa sekä tuettiin materiaalien tuottamista teemasta. (Kalela 2011.)

Tämä esimerkki tuo mielestäni esiin sen, että ainakin osa haastatelluista ministeriöiden virkamiehistä näkee, että delegaation jäsenistön koostumuksella ja ajan tasalla pitämisellä neuvottelutilanteista on merkitystä siihen, millaisia näkökulmia kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa nostetaan esiin ja mahdollisesti vaikutuksia siihenkin, mitä kirjauksia sopimusteksteihin päätyy.

8. MIKÄ ILMASTOVAIKUTTAMISESSA TOIMII?

8.1 Kansalaistoiminnan vaikuttavuus

Ilmastopolitiikassa Suomen kannanmuodostuksen kannalta kaikista olennaisimmiksi haastatellut virkamiehet näkevät hallinnon sisäiset verkostot, eli ministeriöiden sisäiset ja ministeriöiden väliset yhteistyösuhteet. Ilmastopolitiikassa kannanmuodostus tapahtuu pitkälti virkamiestyönä. Hallinnon verkostoissa käytävässä politiikkakeskustelussa näkyminen voi olla myös aivan eri asia kuin näkyminen julkisessa keskustelussa. Toimijoina näissä keskusteluissa voivat olla eri ihmiset. Päätöksentekoon vaikuttavuutta saavat helpoiten politiikkakeskustelun osallistujat. Kansalaiskeskustelun ja julkisen keskustelun näkökulmia ei tarvinnut ottaa kovin vakavasti mukaan politiikkakeskustelua käytäessä. Tämä tarkoittaa, että politiikkakeskustelu ilmastopolitiikassa Suomessa ei ainakaan haastattelujen tekoaikaan ollut ollenkaan refleksiivistä (ks. luku 3.2.3).

Tietenkin kyllähän Suomen tapasessa maassa niin, se vaikuttaminen tapahtuu aika pitkälti tietenkin sen verkoston kautta. Ja ... Periaatteessa kaikkihan tuntee niinku kaikki, että sä kohtaat samat ihmiset samoissa tilaisuuksissa. [virkamies]

tietenkin poliitikoilla, nehan niinku ...nehan voi kysyä sitte keneltä ne haluaa. Niillä on ne tietysti omat taustaryhmät ja...sitä kautta, että...tekee sitte sen päätöksen. Mut tietenki se, ikään kuin se valmistelukoneisto, joka ministeriössä [on] niin se on hyvin vahva. [virkamies]

Haastattelupuheessa kansanedustajien taustaryhmien, heidän luottamus- ja työtehtävissään ympärilleen keräämän verkoston koetaan voivan vaikuttaa myös ilmastopolitiikan päätöksiin. Tämä tulee esille sekä yllä olevassa virkamiehen sitaatissa, että siinä, että kansalaisjärjestötoimijat kohdistavat vaikuttamistyöstänsä suuren osan juuri kansanedustajiin.

Kansainvälisen ilmastopolitiikan kysymyksiin hallinnon virkamiesten lisäksi sidosryhmiä mukaan ottava työryhmä, Ilmastofoorumi¹⁵ nähdään keskustelupaikaksi, jossa hallinto kertoo ajankohtaisista kysymyksistä, esimerkiksi kansainvälisten ilmastoneuvottelujen etenemisestä Ilmastofoorumiin osallistuville sidosryhmien edustajille. Ilmastofoorumi ei enää haastattelujen tekoaikaan ollut paikka, jossa muut toimijat olisivat voineet vaikuttaa hallinnon virkamiesten näkemyksiin, vaan vain hallinnon kantojen ”tiedotusfoorumi”. Ilmastofoorumin aivan ensimmäisillä muodoilla, nimiltään Hiilidioksiditoimikunta, oli vuorovaikutteisempi ja vaikutusvaltaisempi rooli (ks. esim. Kerkkänen 2010). Järjestöpuolella tiedetään Ilmastofoorumin tärkeys hallinnolle, mutta se ei näyttäydy paikkana, jossa pystyisi vaikuttamaan, vaan vain paikkana, jossa pystyy kuulemaan hallinnon terveiset. Kuitenkin Ilmastofoorumi jo pelkästään keskustelupaikkanakin koetaan tarpeelliseksi sekä virkamiesten, että järjestötoimijoiden keskuudessa.

Ilmastofoorumi on sitten, se on niinkun tämmönen, se on enemmän kanssa semmonen ehkä keskustelufoorumi. Et sillähän ei oo mitään sellasta päätöksentekovaltaa, eikä niinkun semmosia tehtäviä. Se on myös semmonen laajapohjanen, eli siellä on edustajia kyllä kaikista eri kansalaisyhteiskunnan toimijaryhmistä. [virkamies]

no sithän on se ilmastofoorumi, mut se on enemmän semmonen vois sanoo keskustelu- ja informaatiofoorumi. Et sehän on...se niinku puolustaa [hallinnon kantoja]....Että ne kannat valmistellaan pelkästään niinku hallinnon sisällä. [virkamies]

Analyysin kannalta tässä on mielenkiintoista se, että jopa pelkästään hallinnon kantojen tiedotusfoorumina toimivaan työryhmään ollaan tyytyväisiä niin virkamiesten kuin järjestötoimijoiden haastatteluissa. Näin ikään kuin tyydytään siihen, että laajemmissa ilmastokysymyksissä tällainen työryhmätyyli olisi riittävä (yksityiskohtaisempia ilmastokysymyksiä pohtivat pienemmät työryhmät). Ehkä pelkona haastatteluhetkellä oli, että tämänkin tasoinen eri sidosryhmien kohtaamispaikka voisi poistua. Mutta toisaalta, voisiko hallinnon organisoimalta työryhmältä vaatia enemmän? Hyviäkin esimerkkejä laajoja kysymyksiä pohtivista ja aitoja vaikutusmahdollisuuksia tarjoavista työryhmistä kun Suomestakin on löydettävissä. Esimerkkinä voisi mainita Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR). YTR esimerkiksi valmistelee maaseutupoliittista kokonaisohjelmaa osana tämän yhteistyöelimen työtä. (Maaseutupolitiikan verkosto ja työmuoto.)

8.2 Onnistumisen kokemuksia

Myös hyviksi koettuja esimerkkejä hallinnon organisoimista osallistumistavoista on teemahaastattelujen mukaan löydettävissä. Hyvinä esimerkkeinä haastatteluissa mainitaan

¹⁵ Toukokuusta 2010 alkaen sama työryhmä on ollut nimeltään Ilmastoareena (Ilmastoareena 2010).

Valtioneuvoston kanslian Ilmastopoliittisen tulevaisuusselonteon valmisteluprosessi sekä Kestävän kehityksen toimikunta. Ilmastopoliittisen tulevaisuusselonteon valmisteluprosessi on koettu oppimisen paikkana, jossa omaan perustoimintaan on saanut myös uutta sisältöä. Kestävän kehityksen toimikunta puolestaan koetaan kohtaamispaikkana. Kestävän kehityksen toimikunta on toiminut jo pidemmän aikaa ja niin se on vakiintunut osaksi myös mukana olevien tahojen toimintaa.

Tulevaisuusselonteon valmisteluprosessia haastateltavat pitivät hyvänä esimerkkinä, koska siinä oli mietitty ja toteutettu uudenlaisia osallistumistapoja. Kansalaiset ja järjestöt pääsivät mukaan tuottamaan selonteon sisältöä, eivätkä vain kommentoimaan valmista ehdotusta. Yksi järjestötoimija kuvaa onnistunutta tulevaisuusselontekoprosessia näin:

Mun mielestä just se tulevaisuusselonteon osallistavuusprosessi oli silleen ihan hauska, et kun siinä oli se semmoinen nettikysely, missä sitten sai niitä erilaisia tulevaisuuden skenaarioita arvottaa. Niin se oli jo paljon enemmän. Et se oli osa sitä prosessia, jolla valmistuu se paperi, eikä kommentteja paperiin. Ja se on tosi tärkeä. [järjestötoimija]

Järjestötoimijoiden onnistuneiksi osallistumistavoiksi nostamat tapahtumat olivat vuorovaikutteisia keskustelutilaisuuksia. Esimerkiksi kansanedustajan tai ministerin koolle kutumat ideointi-illat ja tupaillat olivat saaneet kansalaisilta hyvän vastaanoton ja ne olivat myös järjestötoimijan mielestä hyvä osallistumistapa:

Ihmiset oli ihan kauhean onnellisia siitä, et ministeri kutsu meidät tänne ja me saatiin nyt sanoa ministerille mitä mieltä me tästä asiasta ollaan. Vaikka se kuulostaa vähän naiivilta, mut ei ihmiset vaan tollasiin niinku pääse. [järjestötoimija]

se et kun jotkut poliitikot ja itseasias ministerit on sillon tällön järjestäny semmosia avoimia keskustelutilaisuuksia jollekin kohderyhmälle, vähän niinku tupailtoja, joissa puhutaan ylipäänsä. Joihin saa tulla kertomaan, et mua huolestuttaa nämä ja nämä asiat. Ja joissa se tilaisuuden järjestäjä ohjaa varmaan keskustelua tietysti itse alustamalla tai muuta, mutta jossa on myös yleistasosta keskustelua. Niin ne on mun mielest kyllä tosi hyviä. [järjestötoimija]

Onnistuneiksi vaikuttamiskokemuksiksi järjestötoimijat kokevat myös hyvät esimerkit. Esimerkit voivat olla pieniäkin, talon kokoisia tai metsän suojelun kokoisia. Kuvilla esimerkkejä saa tehtyä konkreettisiksi ja ymmärrettäviksi.

semmonen mitä me nyt ollaan käyttämässä on siis se ku John Webster rakentaa sitä taloaan. Ni sitä nyt on jo useempaan yhteyteen pyydetty, et voisko se tulla kertomaan siitä, miten vaikeaa on rakentaa ilmastonmuutosta hyvin kestävä talo. Ja sit ihan tolleen esitysteknisesti mä ainaki käytän tosi paljon siis sitä et on vaan niit kaikenlaisii kuvia maailman kaikist ihmeistä, joita tällä taval on tehty. Koska se auttaa ihmisii tajuamaan et mitä se konkreettisesti voi sit [olla]. [järjestötoimija]

Saamelaistoimija kokee myönteiseksi esimerkiksi suojelupäätöksen saamisen metsäalueelle, rajoitetuksi ajaksikin:

Hyvä ja konkreettinen esimerkki on tossa kuukausi takaperin tämä sovun saaminen Paadarin veljesten ja Metsähallituksen välille tuossa niin kutsutussa Nellimin hakkuukiistassa. [saamelaistoimija]

Marginaalissa olevien ryhmien marginaalisuuden pienentämisessä hyväksi keinoksi useammat haastattelut kokevat marginaalien ryhmän oman tiedon dokumentoinnin, vaikka julkaisun tekemisen, ja sitten tuon tiedon viemisen päätöksentekijöiden tietoon. Esimerkiksi Arktisen ilmastomuutoksen vaikutusten arviointiraportti, ACIA-raportti, joka julkaistiin 2004, koetaan hyväksi esimerkiksi siitä, miten ilmastomuutoksen vaikutuksista saamelaiden ja muiden arktisten alueiden alkuperäiskansojen elämään voidaan toimivasti kertoa. Lumimuutos-Snowchange Osuuskunta oli mukana tuottamassa tietoa ACIA -raporttiin. Lumimuutos on tehnyt yhteistyötä saamelaiden kanssa vuodesta 2000 alkaen. Saamelaishaastatteluilla on kerätty tietoa muun muassa sääolojen muutoksista. Raportissa myös saamelaiden poromiesten ääni – suora ääni suorien sitaattien kautta – ensimmäistä kertaa kuului Yhdysvaltain senaattiin, napapiirin alueen maiden hallituksille ja esimerkiksi YK:n elimiin.

saamelaiden osalta sen raportin niinku medianäkyvyys, vaikutus politiikkaan ja myös vaikuttamattomuus politiikkaan on yleensä sellanen käänne mitä pidetään tämmösenä isona asiana. Ja se on myöskin raportti, jossa saamelaiden poromiesten ääni, suora ääni, ensimmäistä kertaa kuulu Yhdysvaltain senaattiin, kaikille näitten maiden hallituksille, YK:hon ja muualle lainauksien kautta, suorien retoristen lainausten kautta. [tutkija]

Virkamies tuo haastattelussa hyvänä esimerkkinä esille Hiilineutraalit kunnat –hankkeen, jossa viisi kuntaa miettii keinoja saada ilmastopäästöjään laskemaan ja toimii ikään kuin ”laboratoriona” ilmastotoimien toteuttamisessa. Tässä Suomen ympäristökeskuksen koordinoimassa HINKU-hankkeessa ajatuksena on saada kuntien ilmastopäästöt laskuun ja tehdä yhteistyötä muun muassa yritysten kanssa.

tää viiden kunnan, josta sä oot varmaan kuullu tää hiilineutraalit [kunnat]. Niin sehän on tavallaan hyvä tavallaan avaus, et millä lailla kuntatasolla mietitään silleen kaikki yhdessä. Et se ei oo niinku sillee jonkun yhden putiikin vastuulla, joka sitte tekee jonkun paperinmakusen tota strategian, ja sit sitä toteutetaan miten toteutetaan. Vaan siin on ihan oikeesti - - Siinä on, siinä hiilineutraalit kunnassa tavallaan se idea on hirveen hyvä, kun se oikeesti, siinä otetaan kaikki mukaan ja sitte yritetään viedä tietylle elämäntilanteelle. Ja sit se tietysti varmaan onnistuu tietyis kunnissa paremmin ja tietyissä huonommin, mutta et se on niinku se tapa toimia siinä mun mielest hirveen hyvä. [virkamies]

Virkamiehen haastattelussa tuli esiin, että Etelän kansalaisjärjestöt ovat vaikuttaneet Suomen ilmastopolitiikkaan ja Suomen virkamiesten näkemyksiin. Etelän järjestöjen näkemykset eivät kenties näy neuvottelukysymyksissä, mutta järjestöjen ilmastoneuvottelujen sivutapahtumissa esille nostama naisten aseman ja ilmastokysymysten yhteys oli vahvasti vaikuttamassa siihen, että Suomen ulkoasiainministeriö otti painopistekseen ilmastomuutos ja gender-kysymykset ja loi Naiset ja ilmastomuutos –hankkeen.

Mun ensimmäinen kosketuspinta oikeastaan todella ilmastoneuvotteluihin oli Balilla¹⁶. Mä itse siellä tavallaan heräsin huomaamaan, että siellä mitä puhutaan saleissa ja siellä, mitä puhutaan siellä salien ulkopuolella erilaisissa side-eventeissä, ne äänenpainot oli vähän erilaisia. Erityisesti minun korviini otti siellä tämä naisryhmien hyvin voimakas esiin tulo siellä. Ja siellähän sitten perustettiinkin tämä GGCA, tää Global Gender and Climate Alliance¹⁷. Ja sain sitten tutustua tarkemmin siihen työhön. Ja niihin tavoitteisiin, mitä naisryhmät sitten tavoittelee. Ja todellakin mun korvaani särähti se epäkohta, että

¹⁶ Vuonna 2007 YK:n ilmastokokous COP13 järjestettiin Balilla, Indonesiassa.

¹⁷ Global Gender and Climate Alliance on kehitys- ja ympäristöjärjestöjen globaali verkosto, joka tuo esiin ilmastomuutoksen vaikutuksia naisiin ja naisten merkitystä ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimissa.

neuvottelusaleissa ei puhuta niistä asioista, joista puhutaan sitten salien ulkopuolella. Ja siitähän sitten käynnistyi myös tämä Suomen ajama hanke, Naiset ja ilmastonmuutos. Meillä on tällainen Ulkoasianministeriön vetovastuulla oleva hanke, jolla pyritään nimenomaan vaikuttamaan siihen, että tässä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa, ja nyt matkalla Kööpenhaminaan tämä naisnäkökulma painottuis vahvemmin. Meillä on EU:n sisälläkin tällainen epävirallinen leader-asema nimenomaan tässä gender-kysymyksessä. - No kyllä minun mielestä ainakin tossa gender-asiassa on ihan selkeesti ollut se [kansalaismielipide vaikuttamassa ilmastoneuvotteluiden tavoitteisiin]. Että se aloite on tullut sieltä [Etelän kansalaisjärjestöiltä]. Sieltä on aivan selkeesti tullut se viesti, että naisnäkökulma täytyy huomioida. Muhun on ainakin itseäni vaikuttanut se erittäin voimakkaasti. Se vaikutti siihen myös, että sitten käynnistettiin tämä vaikuttamisprosessi, jossa Suomi on nyt sitten profiloitunut. [virkamies]

Haastatellut järjestötoimijat ovat kokeneet onnistumisen tunteita myös voidessaan vaikuttaa Etelän kansalaisjärjestöjen näkemyksiin ja luodessaan luottamusta Etelän ja Pohjoisen järjestöväen välille. Etelän järjestökumppani oli ollut hämmästyneenä, kun suomalainen, teollisuusmaan ihminen, kertoi videoklipissä ajavansa polkupyörällä ilmastonmuutoksen vuoksi. Suomalaiset järjestötoimijat olivat siis onnistuneet luomaan tansanialaisille järjestötoimijoille uskoa ja luottamusta siihen, että teollisuusmaista löytyy myös ihmisiä, jotka ottavat ilmastokysymykset niin tosissaan, että miettivät liikkumista ja elämäntapaansa niiden kautta. Suomalaisen aktivistin toiminta antoi myös omatoimisuuden mallia – asioita voi tehdä itsekkin.

tansanialaiset on ollu niinku... leuka lokahtanu ku Annukka Berg sanoo [videolla] sanoo ajavansa pyörällä, koska on ilmastonmuutos. Ja jos me semmosia oivalluksia pystytään silleen globaalisti saamaan aikaan ni se ois mun mielestä se tosi tosi tärkeä pointti siinä niinku kansainvälisessä. Se perustelis mun mielestä sitä, et minkä takia me tehdään tätä yli valtion rajojen, miks meidän kannattaa täältä Suomesta olla niinku ikään ku kehitysyhteistyömäärärahoilla tukemassa jotain toimintaa. [järjestötoimija]

Haastatteluissa esiin tuodut esimerkit onnistuneiksi koetuista vaikuttamisprosesseista tai prosessien lopputuloksista liittyvät useimmissa tapauksissa Suomeen ja kotimaiseen politiikkaan. Arktisen ilmastonmuutoksen arviointiraportti prosesseineen, Etelän kansalaisjärjestöesimerkit ja ilmasto- ja energiapolitiittinen tulevaisuusselonteko prosesseineen liittyvät vahvasti myös kansainväliseen ilmastopolitiikkaan. Kansainväliseen ilmastopolitiikkaan vaikuttamisesta ei kuitenkaan ole haastatteluaineistosta löydettävissä kovin monia hyviä esimerkkejä.

8.3 Unelmavaikuttamista

Haastateltavilta kysyttiin myös siitä, millaista heidän mielestään ilmastonmuutosta koskeviin politiikkaprosesseihin vaikuttaminen olisi unelmatilanteessa. Kysymyksellä yritettiin selvittää, mikä olisi unelmatilanteen yhteiskunnallinen konteksti, miten silloin ilmastopolitiikan päätöksiä tehtäisiin ja millä tavalla eri toimijatahot haluaisivat vaikuttaa ilmastopolitiikkaan.

Unelmatilanteessa järjestötoimijat toivovat saavansa isommat ihmisjoukot pohtimaan ilmastokysymyksiin ratkaisuja. Tähän suuntaan voitaisiin heidän mukaansa päästä nykytilanteesta esimerkiksi saamalla ilmastonmuutos teemaksi television keskusteluohjelmaan. Tulevaisuudessa unelmana on, että ihmiset työssään ja työkseen miettivät ilmastoystävällisen yhteiskunnan ratkaisuja.

Se on parhaimmillaan sitä, että sen saisi jotenkin koskettamaan tavallisia telkkarin kattojia, niin että ne jotenkin kokisi, että tämä liittyy jotenkin niihin. Että siinä mielessä. Siis ainahan jo ihan esimerkiksi jo se... Jos saa jonkun asian sellaiseen telkkarin keskusteluohjelmaan, joka on sellainen viihteellinen, joka pohdiskelee asioita, vaikka sellainen ajankohtaisohjelma, niin kyllähän se vie vaikka jotain kehityskysymyksiä, tai jotain tällaisia, niin sillä tavalla eteenpäin. - - Kyllähän sellainen on unelmavaikuttamista, missä saa isommat joukot pohtimaan sitä asiaa jotenkin. [järjestötoimija]

et jos ilmastonmuutoksen parissa Suomessa työskentelee noin alle tuhat ihmistä ja terveydenhuollossa noin 200 000 ihmistä. Ni siinä ku tää yhteiskunta ottaa sen ilmastonmuutoksen todella sillä tavalla, et se on ihmiskunnan ehkä vakavin koskaan kohtaama haaste, niin silloin täällä tietysti tän ilmastokysymyksen parissa tekee hommia niin moni ihminen, että se tulee sitä kautta. [järjestötoimija]

Haastateltujen järjestötoimijoiden unelmatilanteessa on saatu aikaiseksi kansainvälinen ilmastopoliittinen sopimus. Samoin sopimukset sisällytetään lainsäädäntöön, sen sijaan, että ne jäivät tulkinnanvaraisiksi papereiksi ja juhlapuheiden julkilausumiksi. Unelmana olisi tavallaan, että olisi ilmastopoliittista, jossa ensisijaisena olisi ilmastonsuojelu ja vasta toissijaisena valtakamppailu, kun valtakamppailuiden vuoksi sopimusratkaisun löytäminen ja sopimusten implementointi tuntuu haastateltavista järjestö- ja saamelaistoimijoista kovin hitaalta.

Se on positiivista, miten kansat tulee yhteen. Ja se ehkä luo tässä toivetta sitten, että lopulta neuvottelijat ja ministerit pystyy löytämään [sopimusratkaisun]. [järjestötoimija]

Näissä erinäisissä sopimuksissa ja julistuksissa laaditut päämäärät, niin ne pitäis pitäis integroida välittömästi valtioiden lainsäädäntöön. [saamelaistoimija]

Haastatteluissa järjestötoimijat unelmoivat vielä nykyistä tiiviimmistä yhteyksistä kansainvälisiin järjestöihin. Samoin he unelmoivat mahdollisuuksista entistäkin enemmän vaikuttaa EU-tason ja kansainvälisen tason päätöksentekoon, jossa he kokevat merkittävimmät ilmastopoliittisten päätösten tehtävän.

unelmatilanne ois tietysti että meil ois vaikka [ympäristöjärjestössä] paljon tiiviimmät yhteydet Eurooppaan tai kansainvälisiin järjestöihin, ja jota kautta me päästäis vaikuttamaan sitten vaikkapa Euroopan Unionin ympäristöpolitiikan ja ilmastopoliittisen valmisteeseen, jossa se kuitenkin tehdään. Et se on sitte aika pientä hienosäätöä enää mitä Suomessa tehdään sen suhteen. [järjestötoimija]

Myös haastatellut virkamiehet unelmoivat vaikuttamisesta kansainväliseen päätöksentekoon. Myös he kokevat jo toteuttaneensa näitä unelmia.

Tärkein oppi mun mielestä on se, että Suomi voi ihan kirkkaasti vaikuttaa. Nähdä se rooli siinä kansainvälisessä yhteistyössä. Tää että "Suomi on pieni maa". Niin sitä mä en oo koskaan kokenut. Kyllä äänensä saa kuuluviin, jos on mitä sanoa. Kyllä sitä EU:ssa kuunnellaan. Ja siis EU:han on konsensushakuinen. - - Maailma on yllättävän pieni. Yksilö voi vaikuttaa aika paljonkin loppujen lopuksi. Yksilökin. Siinä pitää valita ne tavat, millä toimii. [virkamies]

Haastatellun järjestötoimijan unelmatilanteessa ilmastopoliittisen torjuminen ja järjestöjen omaehtoiset ratkaisut ja ehdotukset otetaan yhteiskunnassa hyvin vastaan ja järjestöjen

näkemyksillä on kriisin ratkaisussa vaikutusvaltaa. Unelmatilanteessa järjestöt pääsevät mukaan agendan määrittelyyn. Osallistuminen voisi olla nykytilannetta järjestölähtöisempää, omaehtoisempaa, nykyisen hallintolähtöisyyden sijasta. Unelmatilanteen kuvauksessa on mukana myös hieman ironiaa, koska ilmastokriisin kärjistymisen estäminen on järjestöjen nykyisen ilmastotoiminnan tavoite.

[Nykyisin] työmarkkinatilanteen takia tai eläkekiistojen takia tai muuta hallitus kutsuu kriisikokouksia koolle työmarkkinaosapuolten kanssa, niin kyl meillä nyt viel on vähän matkaa siihen, et hallitus kutsuis koolle pahimmillaan ilmastokriisin myötä ympäristöjärjestöjä ideoimaan sitä, että mites nyt päästöjä vähennetään todella nopeesti. Mut tietysti et jos ilmastonmuutos ja päästöt, tai jos päästöt kasvaa tätä vauhtia mitä ne kasvaa ni se aika varmasti on edessä. Et sen painoarvo täs yhteiskunnallises päätöksenteos kuitenkin koko ajan kasvaa. [järjestötoimija]

se unelmatilanne, et miten nyt pääsis vaikuttamaan, ni tietysti vois olla se, että sen sijaan että me kommentoidaan hallinnon prosesseja ja osallistutaan hallinnon asettamiin työryhmiin, että sen vois kääntää sen agenda settingin toisin päin, että me määriteltäisikin mitä tapauksia me tehdään ja perustettais työryhmiä, joihin hallinto sitten vois osallistua ja vaikuttaa ja niin edelleen. Että.. et tota siinäpä onkin sitten haastetta, et miten saadaan se.. [järjestötoimija]

Haastattelupuheessa unelmatilanteessa ympäristöjärjestöt pyrkivät kohti tiukkoja päästörajoituksia ja niiden yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja päästövähennysten nopeaa toteutusta. Haastatellun saamelaistoimijan lähestymistapa on hieman erilainen. Kovan kiireen ja päästövähennystohinan sijaan hänen unelmatilanteessaan annetaan luonnon parantua ja levätä ja suhtaudutaan elinympäristöön arvostavammin.

Se nyt ei ole mikään salaisuus, että Suomen metsät, ne metsänräikäleet, joita nyt on pystyssä niin olis kaikkeista parhaat hiilinielut. Että saataisiin alueellisia sopimuksia aikaan, että jätetään tiettyjä alueita kaatamatta, ainakin pariksi-kolmeksikymmeneksi vuodeksi ja katotaan sitten mitä se vaikuttaa. Otetaan nyt vähän malttia. Tai sama homma sitten suoalueiden kohdalla. Tai olisi se sitten mikä tahansa, metsä tai luonnonalue. Mikä ei ole vielä, tai vaikka olisikin jo kovasti käytössä. Jätetään mahdollisimman suuria maa-alueita silleen. Ja annetaan niitten tervehtyä keskenään. Koska kyllähän se on selvä, että ilmastonmuutos aiheutuu kahtaanlaisesti. Siitä että me koko ajan tuotamme - - sellaisia aineita ilmakehään, jotka aiheuttaa lämpenemistä. - - Ja toisaalta taas sitten koko ajan tuhoamme samaan aikaan niitä alueita, jotka toimivat sitten korjaavana maan pinnalla. [saamelaistoimija]

Saamelaisille ilmastonmuutoksen ratkaisemisessa on kysymys myös luonnonvarojen ja alueiden hallinnan oikeudenmukaisuudesta, Saamenmaan itsehallinnosta. Ilmastonmuutos näyttäytyy tässä kontekstissa osana laajempia luonnonvarojen hallinnan ja kestävien elämäntapojen kysymyksiä.

varmaan se ihannetilanne olis joku semmonen, että... saamelaisilla on oma Saamenmaa, jota he hallinnoivat, heillä on täydet maa- ja vesioikeudet siellä, ja oma yhteiskuntamalli palautettu, kieli ja kulttuuri voi hyvin, ja se mitä he sitten päättääkään omilla alueillaan ja raaka-aineillaan tehdä. Mutta mä luulen että poronhoito, vapaasti laiduntava poronhoito olis sillon käytössä, toisin kuin nyt, ja se tarkoittais sitä, että niille saamelaisille jotka valitsee elää niinku poropaimentolaisuutta tai porosta edelleen tämmösessä tilanteessa. Heillä olis mahdollisuus käyttää saamelaisen perinnetiedon ja kokemuksen,

luontokokemuksen ja muun keinoja mukautua niihin muutoksiin joita... sitten tää varsinainen ympäristömuutos sitten aiheuttaa. Ja mä luulisin että kun nää kipupisteet olis ratkastu, niin saamelaisilla olis myöskin halu kertoa omista menestystarinoistaan. Sekä muille pohjoisen alkuperäiskansoille että laajemmin yhteiskunnalle. [tutkija]

Haastatteluaineiston perusteella voi todeta, että eri toimijoiden unelmat ovat melko erilaisia. Jo tämä vahvistaa tarvetta yhteiskunnalliselle ilmastokeskustelulle. Unelmat ja ilmastotoiminnan tavoitteet ovat moniäänisiä. Unelmien ja tavoitteiden ristiriidat eivät ole ratkottavissa konsensusihannetta noudattavilla nykyisillä hallinnon osallistumiskäytännöillä, eivätkä unelmien ja tavoitteiden erot katoa pelkästään osallistumiskäytäntöjä kehittämällä.

8.4 Kansalaisosallistumisen hyödyt virkamiesnäkökulmasta

Osalle haastatelluista virkamiehistä kansalaisosallistaminen näyttäytyy oman, oikean, tiedon viemisenä kansalaisille – kansalaisten informoisena. Heille kansalaisten osallistumisen hyödyt hahmottuvat oman näkökulman laajentamisena ja ihmisten todellisuuteen istuvien ratkaisujen miettimisenä.

No siis ensiks, että kysymys on kaksisuuntaisesta tiedonkulusta. Ja se on se hyöty. Sulla on mahdollisuus kertoa missä mennään. Ja koittaa välittää oikeata tietoa. Vastakohtana joillekin huhupuheille. Niissä rajoissa ja puitteissa kun se on mahdollista. Mutta sitten myöskin tämmönen reality check itselle. Että koska kun sitä kun pyörii kovalla touhulla jossain omassa sektorissa niin kyllähän siellä helposti on aika irrallaan ihmisten arkitodellisuudesta. Niin se on aina hyvä palauttaa itselle, että missä mennään. [virkamies]

Haastatteluaineistossa kansalaisten tietoisuuden kasvattaminen ilmastokysymyksistä nähdään keinoksi saada ihmiset kannattamaan ilmastopolitiikkaa. Jos äänestäjät kannattavat ilmastopolitiikkaa ja poliitikot uskovat heidän niin tekevän, niin silloin poliitikot voivat saada ilmastopimuksen aikaiseksi.

Mut että se ei poista sitä, etteikö kansalaisten pidä tietää ja kansalaisia pidä informoida. Koska eihän myöskään mitään sopimusta saada aikaseks, jollei siellä ole poliittista tukea takana. Kyllä se antaa sen mandaatin. [virkamies]

Haastatteluaineistossa virkamiesnäkökulmasta kansalaisjärjestötoimijat voidaan kokea myös asiantuntevan tiedon tuottajina ja jakajina ja järjestötoimijoita voidaan osallistaa tiedonsaamisen vuoksikin.

Ja siis sitä asiantuntemusta myöskin tieteelliseltä puoleltahan on löytyny esimerkiks kansalaisjärjestöistä. Että siellähän on äärimmäisen osaavia ihmisiä, jotka pystyy tuomaan. Et onko se sitten kansalaisjärjestö järjestönä vai ne yksilöt, mihin yksilöityis nää. Se on joskus aika vaikeaa arvioida. Mut sitä tietoa on kyllä. [virkamies]

Osa haastatelluista virkamiehistä on kiinnostuneita osallistamaan kansalaisyhteiskunnan eri toimijaryhmiä yhteisiin työryhmiin ja verkostoihin myös siksi, että eri toimijaryhmät saataisiin sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin. Näin pystyttäisiin viemään yhdessä sovittuja päämääriä omissa toimissaan ja omissa verkostoissaan eteenpäin.

tarvitaan niinku muunlaisiakin toimia ja uudenlaisia ratkasuja ja, ja tavallaan semmost tietynlaista sitoutumista. Ja siinä, siinä mielessä tämmönen niinku demokraattinen neuvotteluprosessi puolustaa paikkaansa. Mut et onhan täs, kun täs on niinku erilaisia prosesseja seuranneena tai mukana olleena tai eteenpäin vieneenä, niin välillä miettii, et mitä täst tulee, kun me yritetään pitää kaikki samassa pöydässä, niin sit se menee niinku helposti tällaseks, sit joudutaan vähän niinku tinkii kunnianhimoista. Mutta toisaalta sit et, se, että saadaan jotain hienoa paperille, mutta niitä ei kukaan vie eteenpäin, niin sekin on taas sitte niinkun vähän turhaa työtä vois sanoo. [virkamies]

Järjestöjen rooliksi muutamit haastatellut virkamiehet näkevät myös virkamiesten sparrauksen. Vaikka järjestönäkemykset eivät pääsisi virkamiesten keskinäisiin neuvottelupöytiin asti, niin ne voivat silloinkin parhaimmillaan kannustaa virkamiehiä kunnianhimoisempiin tavoitteisiin.

et tietenkin voi sanoo sit et jossain määrin kuitenkin ehkä järjestöillä voi olla joitain sellaisia, joita me neuvottelijat pidetään hiukan epärealistisina sitten ihan silleen sen poliittisen realiteetin kannalta, niinkun semmosia vaatimuksia. Mutta toisaalta mä ainakin itte nään että se on myös heidän roolinsa siinä muistuttaa, et itse asiassa tällaseen pitäis päästä. Ja se on varmaan ihan hyvä tuoda sitä ambitiotasoa niinkun... korostaa. [virkamies]

Haastattelujen tekoaikaan valtionhallinto näki ilmastonmuutostyön lähinnä viestintäkampanjaksi. Sen myötä järjestöjen rooliksi haastatellut valtionhallinnon virkamiehet näkivät myös sen, että järjestöt tukevat kansalaisten tietoisuuden kasvattamista ilmastokysymyksissä. Järjestötoimijat koettiin taitaviksi viestijöiksi ja kansalaisten ilmastotietoisuuden kasvattajiksi. Sitä kautta järjestöjen työn nähtiin lisäävän kansalaisten tukea ilmastopolitiikalle, valistavan kansanedustajia ilmastokysymyksistä ja niiden tärkeydestä, antavan kansanedustajille rohkeutta ilmastopäätöksiin ja näiden kautta myös antavan virkamiesten työlle ”oikeutusta”.

Kansalaisjärjestöillä on musta tässä hirveen hyvä ja tärkeä rooli myös. Että ne voi tuoda näitä asioita esille ja puhua kielellä, jota ihmiset ymmärtää. Että se on musta hirveen tärkeitä. [virkamies]

Tiedon niinku edistäminen, et se on varmaan hirveen tärkeitä. Eli tästä toivottavasti sitten uutisoidaan ja et se pääsee jotenki julkisuuteen ja se on itsessään jo hirveen hyvä. [virkamies]

Et se voi olla monenmoista siis tavallaan tällasta kansalaisvaikuttamista, seminaarien järjestämistä, erilaisia niinkun positiivisia tai negatiivisia boikotteja tai, tai mitä tahansa tällasta vaikuttamista. Onhan se yhtä lailla niinkun osallistumista ilmastoneuvotteluihin, et sehän ei sitä tarkota, että jos ei ole siellä COP:issa mukana, niin ei ole vaikuttamassa. [virkamies]

Peltonen ym. (2011, 25-26) ovat pohtineet kansalaisosallistumisen tuomia hyötyjä. He jakavat kansalaisosallistumisen tuoman lisäarvon neljään luokkaan. Ensinnäkin kansalaisosallistujilla on sellaista kokemuksellista tietoa tietyistä alueista tai yhteiskunnan sektorista, jota hallinnon ilmastomuutosasiantuntijoilla ei välttämättä ole. Toiseksi mahdollisuus osallistua tiedontuottamiseen ja päätöksentekoon lisää luottamusta päätöksentekoon ja osallistujien sitoutumista päätöksiin. Osallistuminen antaa päätöksille lisää legitimitettä. Osallistujien mukanaolo voi helpottaa päätösten toimeenpanoa. Osallistumisen avulla lopputuloksena oleva päätös voi paremmin huomioida kansalaisille olennaiset huolenaiheet. Kolmanneksi, osallistuminen ongelmanmäärittelyyn ja asian käsittelyyn edistää demokraattista päätöksentekoa ja siten

oikeudenmukaisuutta. Neljänneksi: osallistuminen ongelmien ja toimintavaihtoehtojen määrittelyyn edistää tiedonvälitystä ja molemminpuolista oppimista. Oppiminen saa osallistujat huomaamaan ilmastonmuutoksen ja sen vaikutukset uudella tavalla ja edistää käyttäytymismuutoksia.

Tässä tutkimuksessa virkamiehet kokivat saavansa Peltosen ym. (2011) tutkimuksessa mainittuja hyötyjä, tai samankaltaisia hyötyjä, osallistamalla järjestötoimijoita mukaan kansainvälisen ilmastopolitiikan päätöksentekoon. Virkamiesten ei tarvinnut osallistaa laajempia kansanjoukkoja saadessaan haluamansa tulokset osallistamalla asiantuntija-aktivistien joukkoa. Peltosen ym. (2011) mainitsemista hyödyistä hallinto kokee työryhmätyöskentelyllä (ks. luku 6.4) edistävänsä demokraattista päätöksentekoa, mutta haastateltujen järjestötoimijoiden osalta kokemus ei kovin usein ole, että he pääsisivät vaikuttamaan ja edistämään oikeudenmukaisuutta, vaan he kokevat enemmän joutuvansa näennäisosallistumisen performanssiin ja legitimoimaan hallinnon osallistamispyrkimyksiä ja osallistavan päätöksenteon pyrkimyksiä ilman todellisia vaikuttamismahdollisuuksia (ks. luku 3.2.2).

Arnsteinin osallistumisen tikapuumallissa tiedottaminen viranhaltijoilta kansalaisten suuntaan viranhaltijan määrittelemistä asioista on osallistumisen alin muoto (ks. luku 3.2.1). Tämän osallistumistavan hyödyt tulevat esiin virkamiesten vastauksissa, se nähdään keinona viedä oikeaa tietoa eteenpäin. Arnsteinin osallistumisen tasoissa seuraavana askelmana on kuuleminen. Virkamiesten vastauksista kuulemisen tasoinen osallistuminen koetaan hyödylliseksi tavaksi oman näkökulman laajentamiseen. Mielestäni pyrkimystä kumppanuuteen, Arnsteinin osallistumistikapuiden kolmannelle askelmalle, vastauksissa edustaa työskentelytapa, jossa eri toimijaryhmät kokoontuvat yhteen ja vievät omissa verkostoissaan eteenpäin tietoja näistä yhdessä käydyistä keskusteluista. Tällöin eri toimijaryhmien näkemykset vaikuttavat myös hallinnon eteenpäin viemiin näkemyksiin. Arnsteinin tikapuissa korkeimpana osallistumisen tasona on täysivaltainen osallistuminen, eli omaehtoinen toiminta. Kansalaisjärjestöt toimivat myös omaehtoisesti, esimerkiksi herättelemällä keskustelua haluamistaan teemoista, kampanjoimalla, valistamalla, antamalla uusia merkityksiä ja viemällä ideoita konkreettiseksi toiminnaksi ja esimerkeiksi (Häikiö 2005, 190, 193; Konttinen 1999, 215; Saaristo 2000, 23–24). Virkamiesten sitaateista löytyy arvostusta myös tälle yhteiskunnalliselle osallistumiselle, asioiden esiin tuomiselle julkisuuteen ja julkiseen tilaan.

8.5 Kansalaisosallistumisen haitat virkamiesnäkökulmasta

Virkamiesnäkökulmasta kansalaisten osallistumisen ainut suoraan haastattelussa kerrottu haitta liittyy kulutettuun aikaan ja lisätyöhön. Hieman epäsuoremmin haastatteluissa ilmaistaan, että työstä tulee hankalampaa, mutkikkaampaa ja työläämpää, jos virkavelvollisten ja vaitiolovelvollisten virkamiesten lisäksi joku muu taho saa vihiä asian käsittelystä. Virkamiehen profession ihanteeksi mielletään objektiivisuus.

tottakai meihin niinku eri tahot ottaa yhteyttä, kertoo niinku omia näkemyksiään, näitten omien organisaatioittensa näkemyksiä ja tämmösiä niinku havaintoja. Ja ja...kyllähän niinku kaikki tietysti kattoo että ok, ok, tos on tommonen näkemys. Mut ei se sillai niinku, sanotaanko et se ei ohjaile. Ja ja... siihen niillä on tietty oikeus kanssa. Mut sehän niinku kuvaa just sitä et sitte ku se menee, et kun me kumminkin vaan valmistellaan, et sitte kun se menee sinne päätöksentekijöille, niin niillä on kumminkin se vastuu siitä poliittisesta päätöksestä. Suomessa se on niinku hallituksella ja eduskunnalla ja EU:ssa se on sitte monesti parlamentilla. Kyllähän niitä sitte niinku...kaikki tahot tai monet tahot sitten pyrkii

niinku vaikuttaan. Siellä on niinku ikään kun se viimeinen sana. Kyl virkamiestasolla niin kyllä me pyritään kattoon niinku objektiivisesti. [virkamies]

Mut et kyl se varmaan aika paljon riippuu just siitäkin että...miten joku ottaa sit sen niinku asiakseen. Koska onhan se niinku tavallaan ylimäärästä työtä jossain mielessä niinku...ehkä sen pakollisen työn [lisäksi] [virkamies]

Monesta asiasta tietysti on se, että sillon jos se menee julkisuuteen, niin se vaan hirveen paljon vaan vaikeutuu se prosessi. Niin kyl se helposti sitte supistuu se porukka. [virkamies]

Toisaalta pohdin, että jos kansalaisten osallistuminen koetaan aivan haitattomana tai virkamiehen objektiivisuuteen vaikuttamattomana tai asioiden kulkua yhtään mutkistamattomana, ja asiana joka ei mitenkään hetkauta virkamiestä mihinkään suuntaan, niin onko osallistumisella silloin mitään vaikuttavuutta? Jos asioiden kuuluu kulkea ”suorassa putkessa” ja kansalaisosallistamisen tarkoitus on vain saada kansalaiset oikealla tiedolla ymmärtämään, että asioiden kuuluu kulkea sujuvasti suorassa putkessa, niin kenen tarkoitusperiä sellainen prosessi palvelee? Asioista vastaavan ministerin työstä se kenties tekee siloisempaa.

Toisaalta haastattelupuheen rivien välistä voi lukea myös sen, että tyytymättömyyttä ilmaiseva kansalaisosallistuminen voi kyllä hetkauttaa virkamiestä, palaute voi tuntua virkamiehistä ikävältä ja he voivat ottaa sen hyvin henkilökohtaisesti. Nämä ristiriitatilanteet myös pysyvät mielessä vuosikausia ja vaikuttavat kokemushistorian kautta mielikuvina taistelusta.

kyllähän mä on sen niinku huomannu, et kyllähän EU:ssa otetaan se kritiikki...et jos tulee kansalaisjärjestöjen kritiikkiä EU:ta kohtaan, ni kyllähän se otetaan hirveen tuhtuneena monesti vastaan sen takia, että EU pyrkii olemaan ikään ku se draiveri siinä ja pitää tätä prosessia hengissä, ja sit jos sä saatki sitä kritiikkiä vaan siitä, ni kyl monet ottaa sen niinku aika henkilökohtaisesti ja on niinku aidosti tuhtuneita siitä asiasta. Ne pitää sitä, et se on niinku ansiotonta heitä kohtaan. Mä oon useemman kerran huomannu sen, että...ei pelkästään suomalaisista, mutta myös muista. [virkamies]

Onks se nielupykälä, kompensatiopykälä näin vai noin, josta taisteltiin silloinkin jo esimerkiksi Marrakeshin sopimuksen¹⁸ yhteydessä. Suomelle tärkeä pykälä. Verissä päin taisteltiin. Ensin hallituksessa ja sitten neuvotteluissa. [virkamies]

Jälkimmäisessä sitaatissa ”verissä päin taistelussa” on mielestäni häivähdys sodan retoriikan käyttämisestä. Sodan retoriikan käytön Kaldor (2006, 73) näkee kansalaisyhteiskunnan tukahduttamisen keinoksi.

Haastateltujen järjestötoimijoiden kokemusten mukaan osallistuvat kansalaiset tai asiantuntija-aktivistit saattavat virkamiehet kysymyksillään välillä tilanteisiin, joissa virkamiehet eivät osaa toimia tai eivät osaa edes vastata kohteliaasti, vaan ovat vähän hukassa työnkuvansa kanssa ja purkavat avuttomuutensa töykeytenä kysyjä kohtaan. Virkamiesten ammattirooli siinä suhteessa, että heidän työhönsä kuuluu myös antaa julkisia asiakirjoja tai tietoja kansalaisille ja kansalaisaktiivisteille, ei ole haastattelujen perusteella aina kohdallaan. Järjestötoimijoilla oli kokemuksia siitä, että joskus virkamiehet kohtelevat järjestötoimijoita epäasiallisesti. Virkamiehet esimerkiksi suuttuvat järjestötoimijoille tyhjästä tai tietoja pyytäessä kohtelevat idioottina tai eivät anna käyttöön julkisia dokumentteja.

¹⁸ YK:n ilmastokokouksessa COP7:ssä vuonna 2001 Marrakeshissä, Marokossa hyväksyttyjä päätöksiä

Konttinen erittelee virallisten päätöksentekorakenteiden kokemia haittoja aktiivisten kansalaisten osallistumisesta kokemuksiksi toiminnan hidastamisesta ja sujuvuuden estämisestä (Konttinen 1999, 26–27):

”Kansalaisten vapaaehtoisryhmät ja niiden vaatimukset tuottavat hämmennystä virallista järjestelmää edustavien keskuudessa ja muuttavat toimintamalleja entistä mutkikkaammiksi. Ne vähentävät virallisten toimintajärjestelmien ennustettavuutta ja ovat vähintäänkin hidasteita päätöksenteon nopeutta korostavien hallinnollisten ideologioiden näkökulmasta. Virallisten päätöksentekorakenteiden ja vakiintuneen tai ”hegemonistisen mielipiteen” suhtautuminen vapaaehtoisryhmiin, jotka tekevät vaatimuksillaan väliintuloja järjestelmään, on usein ristiriitaista ja ambivalenttia. Etenkin vähemmän urbaaneissa, staattisimmissa yhdyskunnissa suhtautuminen vapaaehtoiisiin ympäristöryhmiin, silloin kun ne esiintyvät äänekkään vaativina, on usein kielteisempää. Jos vakiintuneiden päätöksentekorakenteiden samanlaisena toistuvat rutiinit ja niihin sisältyvät auktoriteettisuhteet on vahvasti sisäistetty, näiden rakenteiden ulkopuolella syntyvät ryhmät ja niiden vaatimuksia esittävä toiminta koetaan helposti hämmentäviksi ja asiaankuulumattomiksi.”

Samoja seikkoja, kuin Konttisen tutkimuksessa, tuli esille tässä kymmenen vuotta myöhemmin tehdyssä tutkimuksessa. Ilmastokysymyksessä järjestötoimijoiden tietämys vaikuttaa olevan niin huippuluokkaa, että virkamiehet suhtautuvat järjestötoimijoihin aktiivisina kansalaisina myönteisemmin kuin Konttisen tutkimuksessa viranomaiset suhtautuivat luonnon- ja ympäristönsuojelijoihin.

9. KANSALAINEN UNOHTUU HALLINNOLTA

9.1 Tavallisten ihmisten kapeat vaikuttamisen väylät

Haastateltavat pohtivat, että yhteiskunnallisen keskustelun käymisen kulttuurin ohuus voi Suomessa tehdä ”tavallisten ihmisten” osallistumisesta omalta osaltaan vaikeaa. Suomessa ihmiset voivat puhua kokemistaan epäkohdista kahvipöydässä, mutta ryhtyminen toimimaan yhteiskunnallisen epäkohdan korjaamiseksi saattaa helposti jäädä tekemättä. Toisaalta Suomessa hallinnolla ei ole käytössä kovin paljon menetelmiä, joilla ”tavallisten ihmisten” olisi mahdollista vaikuttaa muuten kuin äänestämisen kautta. Erilaisille ihmisryhmille ei ole tarjolla erilaisia vaikuttamisvälineitä, vaan kaikille on tarjolla vain ”yhden koon” vaikuttamisväylä:

Eli tavallaan kansalaisten kuulemisessa ikäänku unohdetaan se, et kansalaiset ei oo mikään yks möhnä tai massa, vaan ne on yksilöitä joilla on erilaisia taitoja ja osaamista, ja jota ne haluaa käyttää nimenomaan niitä, jos ne on hyviä, ni sen ongelman ratkaisemiseksi. Eikä niinku ylipäänsä vaan...ne haluaa tehdä aktivismia omilla vahvuuksillaan, ei ylipäänsä aktivismia. [järjestötoimija]

Sekä järjestötoimijoiden että virkamiesten haastatteluissa kerrotaan myös keinoista, jotka tavallisilla kansalaisilla ovat tällä hetkellä vaikuttamisväylinään. Keinot liittyvät pääasiassa julkiseen keskusteluun vaikuttamiseen mielipidekirjoitusten ja blogikirjoitusten kautta sekä osallistumiseen kansalaisjärjestöjen toimintaan. Toisaalta Laine ym. (2007) ovat tutkimuksissaan havainneet, että osallistuminen julkiseen keskusteluun vaikkapa lehtien mielipidepalstoilla voi olla vaikuttavampi keino kuin raskaaseen työryhmätyöskentelyprosessiin osallistuminen.

Tällä hetkellä siihen on varmaan käytännössä julkisuus ja niinkö lehtien palstat. Et jos ajattelee ihan yksittäist kansalaista, ni se miten se sen oman äänensä parhaiten saa kuuluviin ni on kyllä se, että kirjottaa vaikka lehtiin mielipidekirjotuksia. Tai sitte toki voi olla yhteydessä esimerkiksi sähköpostilla tai puhelimitse yhteydessä päättäjiin, voi olla kansanedustajiin, ministereihin tai virkamiehiin. Mutta... mutta tota sen vaikuttavuutta sitten voi olla vaikeempi arvioida. Ja sit tietysti tavalliset ihmiset niin ne voi kanavoida sitä omaa osallistumista, huolta ja vaikuttavuutta järjestöjen kautta tapahtuvaks vaikuttamistyöks. Et kyllä ihmisillä... Ja verkko, esimerkiksi siis netti on tietysti mahdollistaa hirveen paljon, ei pelkästään sähköposti vaan ylipäätään blogikirjottelu tai mikä tahansa muu sosiaalinen media sen, että ihmisillä on tänä päivänä paljon enemmän sellasia matalan kynnyksen tартtumapintoja tulla mukaan erilaiseen vaikuttamistyöhön ja siis vaikuttaa itseään tai muita koskeviin asioihin. [järjestötoimija]

Suomessa ei ole perinnettä kansalaispaneelien käyttöön, kuten joissakin muissa maissa on. Kansalaispaneelien kautta ”tavalliset ihmiset” pääsevät keskustelemaan ja kertomaan näkemyksiään, jotka sitten välitetään eteenpäin. Suomessa ilmastokysymyksistä World Wide Views on Global Warming –paneeli oli ensimmäinen kansalaispaneelikokeilu. (Rask, Worthington & Lammi 2012.)

Haastatteluaineiston pohjalta väitän, että Suomessa julkisen keskustelun ja poliittisen keskustelun välillä on välillä melkoinen kuilu. Poliittikkakeskustelu ei siis ole järin refleksiivistä (Ylä-Anttila 2010). Jos julkisen keskustelun käyminen ja sen teemat huomioitaisiin päättäjien korvissa herkemmin, niin kansalaisten osallistumismahdollisuudet julkisen keskustelun kentän kautta laajenisivat ja syvenisivät.

Kun sitte pikemminki itseasiassa vaikuttamisen ja ylipäänsä kansalaiskeskustelun erohan ei pitäis olla kauhean suuri, et meillähän pitäis nousta niinku myös semmoset yleiset linjat esiin. Ja sitä ei oikeen tapahdu. [järjestötoimija]

Järjestötoimijoiden parissa elää uskoa, että ihmisillä on halua osallistua, vaikuttaa ja kertoa ajatuksistaan:

Eli siinä mielessä ihmisillä kyllä on ihan halu tulla kuulluksi. Ja kylhän me kaikki ollaan ihan imarreltuja kun joku soittaa ja kysyy et hei voitsä auttaa, voitsä selittää mulle tän, tai voitsä kertoo et mitä mieltä sä oot tästä. Et kylhän se on sellanen tilanne jossa ihan kaveritasolla halua auttaa, esimerkiksi. Eli siinä mielessä se ei oo mitään ylempää matematiikkaa. [järjestötoimija]

9.2 Kansalainen kutistuu kuluttajaksi ja marginalisoituu ilmastokeskustelusta

Useammassa virkamieshaastattelussa nähdään ilmastoystävälliset arjen valinnat kansalaisen keinoksi vaikuttaa. Se, että kansalaiset ovat valmiita muuttamaan elämäänsä ilmastoystävällisemmäksi, koetaan virkamiesten haastatteluissa ministeriöiden ilmastotyötä tukevaksi.

No kansalaisilla, jos saa alottaa siitä... niin siinä nyt ehkä mun mielestä se tärkein on se, että pystyy yhdistämään sen että okei et se kansainvälinen neuvottelu on tietenkin jotain joka tapahtuu tuolla, voi olla että moni ajattelee että se on hirveen kaukana niiden arjesta, mutta et must se tärkeä viesti siinä on se, että näin ei ole. Et tietyllä tavalla, et itse kukin pystyy

omassa elämässään ja omilla valinnoillaan aika paljon myös tekemään ilmastomuutoksen estämiseksi. Että sitä kautta tavallaan tuoda se ehkä lähemmäs ihmisen arkea, et mitä se oikeesti tarkoittaa, että, et mitä sä voit tehdä omassa elämässä. - - et kyl sieltä kansalaisilta tulee kauheesti tukea niinku meidän neuvottelutavoitteille. Tavallaan se tietosuu siitä et ihmiset pitää sitä tärkeänä ja ainakin niinkun lähtökohtaisesti on myös valmiita itsekin tekemään asioita jotka edesauttaa sitten ilmastomuutoksen estämistä tai hidastamista. [virkamies]

Tässä arjen valintojen korostamisessa saattaa mielestäni olla myös ongelmansa. Suomalaisessa yhteiskunnassa ”tavallisen kansalaisen” vaikuttamismahdollisuudet kutistetaan helposti kuluttajana vaikuttamiseen (Halme & Anttonen 2007). Kun yhteiskunnassa on vahva asiantuntijauskko ja ajatuksena että ”kukin asiantuntija hoitaa oman tonttinsa asioita”, jää sallituksi vaikuttamisen areenaksi ostoskori. Tällaisessa näkemyksessä painottuu uusliberaali näkemys kansalaisuudesta oikeutena kuluttaa (Kaldor 2006, 158). Tässä näkemyksessä painottuu myös taloustieteen ihmiskuva hyötyä maksimoivista yksilöistä (Urry 2013, 256). Jasanoff (2005, 378) näkee kansalaisuuden sulautumisen kuluttajakansalaisuudeksi ja ylikansallisten yhtiöiden vallan kasvun suhteessa valtioiden valtaan olevan saman kehityskulun ulottuvuuksia.

Haastatteluissa keskusteltiin tavaroiden hiilijalanjälkimerkeistä. Virkamiehet toivat esiin, että kansalaiset toivovat tuotteisiin ilmastomerkkejä tai hiilijalanjälkimerkkejä, jotta heillä olisi saatavilla käyttökelpoista tietoa ilmastoystävällisten valintojen tueksi. Erilaisten tuotteiden ilmastovaikutusten laskeminen, laskelmien taustatietojen kerääminen ja tietojen esittäminen ymmärrettävällä tavalla ei ole kuitenkaan kovin helppoa, vaan pikemminkin mutkikasta ja aikaavievää. Hiilijalanjälkilaskelmat ovat saaneet kuluttajilta ja teollisuudelta huomiota ja niitä käytetään myös markkinointiin. Kuluttajia voidaan ilmastoystävällisyyden avulla saada ostamaan niin tiettyä kaurapuuromerkkiä kuin erilaisia autojakin. ”Isommista” arjen valinnoista (kuten ostaako ollenkaan autoa tai ostetaanko perheeseen toista autoa) ei välttämättä niinkään puhuta, vaan ”pikkuviilauksista” (minkä verran tässä kokoluokassa tämä auto päästää hiilidioksidia verrattuna saman kokoluokan menopeleihin). Kuluttajan voi olla vaikea elää oikein, jos hän on enemmän kiinnostunut ilmastoasioista, kun silloin mietittäväksi tulevat muun muassa asumis-, liikkumis- ja ruokakysymykset.

Ja onko se sitten relevanttia, että kaikissa pakkauksissa on [hiilijalanjälkimerkki], koska kaikkihan ei oo vaan sitä, et osta vähemmän ilmastoa kuormittamaan, vaan pitäis tehdä ehkä vähän muunkinlaisia elämänvalintoja, et se yks tuote ei kaada venettä, tai tee kesää tai talvea jos sitte lentää jatkuvasti maailman ääriin tai, tai tota kuluttaa energiaa asumisessa ja liikkumisessa hirveesti, niin sit se on sama melkeen, että viilaatsä pikkusen kaurapuuron pakettia suuntaan tai toiseen, että et niinkun tässä tulee helposti se, niinkun myös, että onks se kustannustehokasta lähteä niinkun kehittämään ilmastomerkkiä kaikille tuotteille. Onks se, mitkä vaikutukset sil on oikeesti ilmastomuutoksen hillintään. [virkamies]

kun nyt on elinkaaritutkimuksia, jotka osottaa sitä ja toiset osottaa tätä, niin mikä nyt oikeesti on niinku sit, missä kulkee se totuus ja, et kyl se, ei se oo helppoo ja sit todellakin tavallaan kuluttajille, et voi tehdä yksittäisis asioissa helpostikin semmosia viisaita valintoja, mutta, et tosiaan niinku äsken puhuttiin, niin se kokonaisuus voi olla ihan jotain mutta jos jatkuvasti lentelee ja ajaa autolla ja asuu isossa huushollissa, joka kuluttaa paljon energiaa, niin sit tietyt valinnat kaupan tiskillä ei ehkä oo niin ratkasevia, mutta se voi kuluttajasta tuntua, et mähän teen mielettömiä ilmastotekoja, mietin näitä kysymyksiä ja esimerkiks kierrättää ja sitten miettii kaupassa tarkkaan, mut sit tää koko muu infra on levällään, eikä tajua, että niillä on itse asiassa suurempia. [virkamies]

Kuluttajademokratia näkyy jo ilmastokysymyksissä. Esimerkiksi maailmanlaajuisen World Wide Views on Global Warming –kansalaispaneelin suosituksista valtaosa koskee siirtymistä kohti kestävämpää kulutusta. Paneeliin osallistuneet arvioivat nykyiset kulutustavat tuhmaaviksi ja ympäristöä tuhoaviksi. Ilmastomuutoksen ratkominen näyttäytyy paneeliin osallistuneille ”tavallisille ihmisille” osana vastuullista kuluttamista. (Rask, Worthington, Lammi 2011.) Paneelien yhteenvetoraportin kirjoittajat Rask, Worthington ja Lammi (2011) toteavatkin, että ”kuluttajuuden ja demokratian kysymykset kietoutuvat yhteen maailmassa, jossa globaaleilla markkinoilla on vaikutusta niin poliittiseen päätöksentekoon kuin arkipäiväiseen elämäänkin”.

Ylä-Anttila (2010) kirjoittaa siitä, miten Suomessa yhteiskunnallinen eliitti globalisaatiokysymyksissä halusi suomalaisten kiinnittävän huomionsa kodin maailmaan ja markkinoiden globaaliin kilpailuun, ei arvokeskusteluun. Kenties kulutusvalintojen viilauksiin keskittymällä kansalaisten huomio kiinnitetään pois kokonaisvaltaisemman muutoksen tarpeesta. Ei kenties olekaan kysymys vain arkielämän kulutusvalinnoista, vaan ylipäänsä tietämisen tavasta, muiden ihmisten olemassaolon arvostamisesta, muutoksen vaatimisesta päättäjiltä kansalaisena ei kuluttajana.

Maailmassa ja Suomessa on lukuisia tahoja, jotka hyötyvät nykyisestä fossiilisiin polttoaineisiin perustuvasta energiankäytöstä ja muusta ”ilmastonpilaamisesta”. Se, että vastuu pistetään kuluttajan tietoisuuden niskaan, eikä esimerkiksi lainsäädännöllä kielletä ilmaston kannalta tuhoisaa toimintaa, on haastateltavissa pohdintaa herättävä kysymys.

Sään muuttuminen on niin paljon kokonaisvaltaisempi kysymys kuin se kun se, että minä menen jonnekin tehtaalle kertomaan, että teidän päästönne vaikuttavat meihin ikävästi. Ei se niinkun ole minusta mitenkään ollut vuosiin tai ehkä vuosikymmeniinkään tiedon puutteesta kiinni niitten tahojen kohdalla, jotka päätökset oikeasti tekee. Nythän on niin sanottu suuri yleisö herännyt. Nyt nähdään tällaisena ympäristötekona se, että ostan melko uuden auton tilalle vielä uudemman auton, joka on hybridi ja kuluttaa sen kaks litraa vähemmän bensa. [saamelaistoimija]

Järjestötoimijat haastatteluissa pohtivat, että syyllinen olo oman arjen ”väärinelämisestä” helposti nostaa kynnystä yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Jään miettimään, että voisiko ajatella asiaa niinkin päin, että ministeriöiden ja eduskunnan tehtävänä on mahdollistaa ilmastoystävällinen arki ohjauskeinoilla, ja että yhteiskunnallisen keskustelun tavoitteena on yhdessä määritellä mitä ilmastoystävällinen arki voi olla. Nyt kun tilanne on toisin päin: ilmastoystävällinen arki oletetaan määriteltävän kaupassa itse kunkin toimesta ja ohjauskeinojen tekniseen skaalaukseen pyydetään kansalaismielipiteitä. Tämä marginalisoi kansalaisia kaksinkertaisesti, koska molemmat osallistumistavat vaativat valtavaa osaamista.

Mut mun mielestä on kuitenkin hyvä oivaltaa et ei kukaan oo tahallaan hoitanu hommii tälle mallille kun mis ne nyt on, vaan et kyl me ollaan tavoteltu ihan hienoja ja hyviä juttuja. Niinku hyvinvointia ja vaurautta ja mukavampaa elämää ja vähempää työtä ja terveyttä ja sinällään niinku kauniita ja hyviä asioita. Me ei nyt vaan olla onnistuttu tavoittelemaan niitä kauheen fiksusti, mut siitä ei nyt kannata niinku, se ei niinku auta et meille suomalaisille jotka jo nyt kuitenkin aika isolta osalta kokee et ne tekee jotenki vähän väärin tai huonosti ni sitä kauheesti korostetaan. Ja se on ehkä se tavallaan kaikkein eniten taustalla oleva ajatus. Ja on se sitte osalt myös... no toinen meillä kyl niinku varmaan keskeinen johtoajatus tossa on ollu se, että... että asioista tulee isoja asioita sillon kun ne ei oo niinku ne ei oo asiantuntija-asioita. Jos me niinku käsitellään asioita semmosina et sun pitää niinku olla

joko tekniikan tai jonkun muun alan tohtori voidakseks niinku oivaltaa ne ni sillon se sit on kyl aika pienen porukan juttu. Ja sitte kuitenkin historia ehkä osottaa et ainakaan tähän mennessä ilmastonmuutoksen tyyppiseen ongelmaan ni ei näil keinol oo vaan kyetty ratkasemaan sitä. Ja sen takia niistä on vähän pakko tehdä populaareja niistä asioista. [järjestötoimija]

John Urry (2013, 256) painottaa, ettei muuttumista tule vaatia niinkään yksilöiltä kuin sosiaalisilta ja fyysisiltä järjestelmiltä. Gibbs (2000, 18) esittää kuluttajademokratiaan liittyvän ongelmallisuuden niin, että yhteiskunnan muuttamiseksi ympäristöystävälliseksi ei riitä, että ympäristöön liittyvissä arvoissa ja instituutioissa tapahtuu vahvistumista. Muutoksia tarvitaan ennen muuta niissä arvoissa ja instituutioissa, jotka nostavat talousnäkökulman muiden näkökulmien yläpuolelle ja ylläpitävät nykyisiä yhteiskunnan valtasuhteita. Kuluttajademokratiassa toiveena on, että kuluttajat kulutusvalinnoillaan edistävät ilmastoystävällisyyttä. Samalla se entisestään vahvistaa talousnäkökulman valtaa.

9.3 Kansalaisten osallistumisprosessien kehittämisehdotuksia

Haastatteluvastauksista löytyy eväitä myös siihen, miten ilmastopoliittista vaikuttamista Suomessa voisi parantaa ja mitä hyötyjä tilanteen parantamisella voisi olla. Eri vastaajatahojen näkemykset vaikuttamisen nykytilasta Suomessa vaihtelevat. Jotkut virkamiehet pitävät Suomea kansalaisvaikuttamisessa edelläkävijänä. Jotkut järjestötoimijat puolestaan tuumaavat, että kovin paljon huonompaan tilanteeseen ei nykytilanteesta voisi mennä.

Järjestötoimijoiden haastatteluista löytyy tietoa ja kokemusta siitä, miten ”tavalliset ihmiset”, muut kuin järjestöaktiivit, voivat nykyään osallistua päätöksentekoon. Heidän sitaateissaan on myös ideoita siihen, miten osallistumisen kynnystä voisi madaltaa. Osallistumiskynnyksen madaltaminen voisi rohkaista ihmisiä osallistumaan niin hallinnon prosesseihin kuin järjestötoimintaan.

Haastattelujen tekohetkellä järjestötoimijat kokivat, että valtionhallinto mieltää ilmastokysymysten edistämisessä roolinsa kansalaisosallistumisen suhteen vain tiedottajaksi tai työnsä kansalaisten suuntaan vain viestintäkampanjaksi (ks. luku 8.4). Jos tavallisia kansalaisia halutaan osallistaa ja kansalaisten mielipiteitä kuulla, niin tarvittaisiin ajatusmallin muutos siihen suuntaan, että hallinto kehittäisi välineitä, joiden nimi olisi kansalaisosallistuminen. Hallinnon rooli muuttuisi silloin enemmän yhteisen oppimisprosessin fasilitoijan suuntaan.

Mut ei sitä kukaan miellä niinku missään hallinnossa. Se mielletään ilmastonmuutoksen viestintäkampanjaksi ja sillä hyvä. Ja senpä takia niinku meil ei oo mitään kauheen hyviä välineitä... tai meillä ei olla kauheesti [ilmastopoliittikan hallinnossa mietitty] välineitä, joitten nimi olis kansalaisosallistuminen. [järjestötoimija]

Järjestötoimijoiden toiveena on, että kansalaisilta kysyttäisiin näkemyksiä suuriin linjoihin eikä pieniin teknisiin yksityiskohtiin. Toiveena on myös, että virkamiehet seuraisivat myös kansalaiskeskustelua, huomaisivat esillä olevat teemat, sen sijaan, että muiden toimijoiden pitäisi vain kyetä vastaamaan hallinnon kulloisiinkin tietotarpeisiin. Järjestötoimijoiden toiveena on siis julkisen keskustelun ja poliittisen keskustelun parempi yhteys, ja poliittisen keskustelun refleksiivisyys.

itseasiassa vaikuttamisen ja ylipäänsä kansalaiskeskustelun erohan ei pitäis olla kauhean suuri, et meillähän pitäis nousta niinku myös semmoset yleiset linjat esiin. [järjestötoimija]

meil on nähty et tää on iso tekninen asia, joka ratkastaan jollain energiatuotantoratkasulla tai muilla, eikä nähty sitä et tää on kuitenkin yksilöiden elämäntapoihin, yksilöiden toimintaan, yksilöiden mielipiteisiin liittyvä juttu. Ja tää muutos on niinku tosi iso ja se on pakko tehdä jos me halutaan jotain niinku osallisuutta. [järjestötoimija]

Sekä haastatellut virkamiehet että järjestötoimijat näkevät, että kansalaiskeskustelua on helpompi käydä ilmastonmuutoksen ratkaisukeinoista kuin vaikkapa tällä hetkellä keskustelussa olevasta eri maiden taakanjaosta. Kansalaiskeskustelua voitaisiin saada aikaiseksi, jos hallinto olisi kiinnostunut kansalaisten näkemyksistä ilmastonmuutoksen monenlaisista ratkaisukeinoista. Sekä järjestötoimija että virkamies toivovat, että hyviä ratkaisuja pystyttäisiin esittelemään ja viemään eteenpäin. Tämän onnistumiseksi tarvittaisiin foorumi, jossa hyvistä esimerkeistä oltaisiin innostuneita ja ”kättilöitä”, jotka auttaisivat ideoiden eteenpäin viennissä ja monistamisessa kuhunkin tilanteeseen sopiviksi. Ratkaisujen eteenpäin viemisestä pitää tehdä tavallisia ihmisiä kiinnostavaa.

Meillä on aika huutava pula semmosesta paketoidusta tai siitä bottom-up tiedosta, et se laitettas johonki kontekstiin jossa se olis niinku ymmärrettävä sille viestin vastaanottajalle. Ja se on tietenki silleen tosi ymmärrettävää, et ei oo myöskään hallinto koskaan meil koskaan luo sellasii tilanteita et tuokaa tänne parhaat esimerkkinne, nyt me kuunnellaan ne. Vaan että ne on aika teknisiä ne mahdollisuudet antaa palautetta. Mut et jos niit tilanteita luotas niin mä epäilen et kyllä molemmin puolin ymmärretäis et nää onki ihan siistejä juttuja. [järjestötoimija]

Niitten ratkaisujen eteenpäin vieminen sitten vaatisi ehkä rahaa ja sitten se vaatisi ehkä jotain semmoisia kuljettajia tai kättilöitä, jotka sitten viä niitä oikeesti käytännön elämään. Ja myös sitten mahdollisesti monistaa niitä eri puolille. [virkamies]

seurauksist me kyl osataan kertoa. Ja seurauksia osaa nyt kuvailla niinku suurin osa maailman ihmisistä, sitä et mitä kaikkee kurjuutta nyt on täs niinku havaittavissa. Sitä meidän ei niinku tarvii kehittää. Meidän täytyy kehittää sitä, et millä tavalla esitellään niitä ratkasuja ja tehään niistä kiinnostavia. [järjestötoimija]

Haastateltavat toivat esiin, että edellä kuvatun ”ilmastoneuvolatoiminnan” onnistumiseksi tarvitaan ruohonjuuritiedon ja paikallisten kokeilujen arvostamista. Tämä vaatii hallinnolta paikallisten ratkaisujen räätälöinnin sietämistä ja tukemista: paikallisia kokeiluja ja omia ratkaisuja ei voi tuottaa ”suoran putken” logiikalla, jossa hallinto esittää valmiiksi tietävänsä miten asiat ovat ja miten ratkaisumahdollisuudet kuuluu rajata. Myös John Urry (2013, 29) painottaa paikallisten kokeilujen ja paikallisen päätäntävällän tärkeää merkitystä yritettäessä siirtyä vähähiilisille poluille. Paikallisen päätäntävällän ja läheisyysperiaatteen merkitystä painotettiin myös haastatteluvastauksissa.

Minusta ehdottomasti ainoa tie ympäri maailmaa on paikallisyhteisön paikalliset heräämiset ja niitten kautta syntyvät ratkaisut. Että jokainen ihminen huolehtii siitä elinympäristöstään, missä on. [saamelaistoimija]

”Tavallisten ihmisten” osallistumiskynnyksen madaltamisen keinoina haastatteluissa esitetään muun muassa, että ihmiset saisivat osallistua omilla vahvuuksillaan, esimerkiksi ammattitaitoaan ja muuta osaamistaan hyödyntäen. Kaikkien alojen ammattilaiset ovat jossain mielessä ilmastoammattilaisia. Oman työn kautta asia tulee myös itselle läheiseksi ja ilmastoystävällisin yhteiskunnan luomisesta voi muodostua yhteinen oppimisprosessi.

Ihmiset haluaa olla vaikuttamassa niillä asioilla, joita ne muutenkin tekee. Ja sen takia asioiden pilkkominen sellaisiksi, että ne tuntuu tutuilta niitten ihmisten mielestä on kauhean tärkeää. [järjestötoimija]

tätä ei oo katottu myöskään sen kannalta et ketkä, mitkä ammattiryhmät olis niitä jotka tähän vois tarttua. Et mikä on vaikkapa talonrakentajien rooli. Et meil puhutaan jostain rakennusmääräyksistä, mut meil ei ollenkaan puhuta siitä, et mitä sen rakennusmiehen pitäis osata tai tietää tai neuvoa. Tai sairaanhoitajan. Tai tai niinku ikäänkun tajuta se, että kaikkien alojen ammattilaiset on itseasias jossain määrin ilmaston ammattilaisia. Ei tämmöstäkään näkökulmaa meil oo tähän nostettu, jonka takia suurin osa ihmisistä ei koe erityistä yhteyttä tähän asiaan. [järjestötoimija]

Osallistumiskynnystä voi haastateltujen mukaan madaltaa myös helpoilla osallistumisen muodoilla. Tällaisia voivat olla vaikkapa sosiaalisen median tarjoamat mahdollisuudet tai vetoomusten allekirjoittaminen.

- - esimerkiksi siis netti on tietysti mahdollistaa hirveen paljon, ei pelkästään sähköposti vaan ylipäättään blogikirjottelu tai mikä tahansa muu sosiaalinen media sen, että ihmisillä on tänä päivänä paljon enemmän sellasia matalan kynnyksen tarttumapintoja tulla mukaan erilaiseen vaikuttamistyöhön ja siis vaikuttaa itseään tai muita koskeviin asioihin. [järjestötoimija]

toinen sitte tietenkin niinku se semmonen aika helpon osallistumisen tavat. Että kansalais- ja ympäristöjärjestöjen näitä tällasia jotain että osallistu tälle virtuaalimarssille, sit sä ehkä laitat nimes jonnekin ja sit sun joku pieni ukkeli jossain tietokoneruudulla on se niinku sinä, se on sun profiili. Ja tietty voi kysyä et mikä vaikuttavuus sillä on, onko sillä mitään vaikuttavuutta, mut on se nyt ainaki niinku et... et se on tosi matalan osallistumisen tapa, vähän niinku adressin kirjoittaminen mut tavallaan mageemmal tavalla ja helposti. Mitään tollasta ei kyllä paljon oo ajateltu, tai et ei valtionhallinnon esimerkiksi kuulu tehdä tollasta. Hyvin voi olla et kuuluisikin. [järjestötoimija]

Mielestäni internetin käyttö ja adressit ovat melko perinteisiä tapoja, joilla osallistumisesta on haluttu tehdä helppoa. Niiden käyttökelpoisuus marginaaliryhmien näkemysten esiin tuomisessa ja niiden kautta vaikuttaminen päätöksentekoon herättää kuitenkin isoja kysymyksiä. Esimerkkejä löytyy siitä, miten internetiä ja adresseja voi käyttää tiedonlevitykseen ja miten sähköinen viestintä helpottaa aktiivitoimijoiden keskinäistä yhteydenpitoa. Mutta löytyykö esimerkkejä siitä, että niillä keinoilla olisi saatu marginaaliryhmille lisää vaikuttavuutta tai päätäntävaltaa?

Haastatteluja tehdessä World Wide Views on Global Warming –kansalaispaneelit eri maissa olivat parhaillaan valmisteilla. Useampi virkamies koki paneelit hyväksi kokeiluksi ja uudeksi toimintatavaksi Suomessa. Paneeleista he toivoivat vielä jatkokehittelyä ja vielä vähemmän etukäteisperehtyneisyyttä vaativaa kansanomaisempaa versiota, johon ihan ”tavalliset ihmiset” pystyisivät osallistumaan.

Mutta oli puhetta just tosta paneelistä. Se musta kuulosti hyvältä siinä suhteessa. Varmaan se on maakohtaista kauheesti. Se mikä niistä toimii yhdessä ei toimi toisessa. Että meillähän tällaista julkisten kuulemisten traditiota ei ole samalla lailla ilmeisesti kuin monissa muissa maissa. Jotakin sellaista varmaan vois enemmän harjoittaa. [virkamies]

mun mielest se idea on hirveen hyvä, mutta tota se vielä, että jos sen pystyis jotenkin vielä konkretisoimaan tai ehkä vielä tekemään ehkä helpommaksi, niinkun yksittäisen kansalaisen tai kuluttajan kannalta. Koska se oli niinkun mun mielest tosi hyvä, mutta se, mäkin niinku kommentoin niitä kysymyksiä ja käytiin välillä keskustelua ton Raskin Mikon kans. Niin välillä tuli semmonen olo, että se on ehkä enemmän sellasille, jotka on jollain tavalla valveutuneita ja nyt tarvittais ehkä niinkun sellastakin, että ihmisiä, jotka on kiinnostuneita, mutta ei oo ehkä välttämättä niin paljon niinku tietoa tai mahdollisuuksia ryhtyä perkaamaan asioittain taustoja, mutta pystyy jollain lailla osallistumaan siihen keskusteluun. Niin sen tyyppistä, et tavallaan semmosta kansanomaisempaa wwv-tyyppistä ¹⁹ lähestymistapaa. [virkamies]

Julkiseen keskusteluun vaikuttavien toimijoiden, esimerkiksi toimittajien ja kansanedustajien, koulutus tulee haastatteluissa esille hyvänä käytäntönä ja keinona edistää ilmastopoliittista keskustelua, keskustelun näkökulmien laajentumista ja keskustelun faktojen oikeellisuutta.

Tää ilmatieteen laitoksen järjestämä toimittajakoulutus on ollut hirveen hyvä siinä suhteessa. Sehän on ollut suosittu, siellä on käynyt paljon väkeä. Se on ollut hyvä koulutus. Et tän tyyppiset varmaan auttaa. [virkamies]

eduskunnan kouluttaminen kansainvälisissä asioissa on äärimmäisen tärkeää. Tietysti nykyisessä maailmassa tää lamakin ja globalisaatio on nyt ollu sitten semmoista kantapäähän kautta kouluttamista. Et sen kouluttaminen on kyllä musta niinku. Mutta se on laajempi kysymys, ei pelkästään ilmastokysymys. - - Ongelma on, että niitä [kansanedustajia] ei tahdo saada paikalle. Et niissä meidän seminaareissa, jotka järjestettiin aina eduskunnassa sen takia, että niitä saataisiin paikalle. Auditoriossa. Ja aina kun katsottiin etukäteen ettei menty istunnon kanssa päällekkäin. Mut eihän siellä ollut kuin yks, kaks tai kolme ja nekin tuli ja meni. Et kyl se on vaikeeta. En mä tiedä oikein, ei mulla oo mitään siitä. Kyl se varmaan menee noiden puolueiden kautta ennemmin. Et puolueilla alkaa olla niitä omia ympäristöryhmiä ja muita, jota kautta. Ja nuoriso...nuorisosiivet ja muut tuo noita asioita esiin. Mä kävin jonkun verran eri puolueiden tämmöisissä. Mä luulen, että sitä kautta se menee tehokkaammin. [virkamies]

Haastatteluissa keskusteltiin myös siitä, miten tärkeäksi osallistujat kokevat sen, että jos jotakin esitystä kommentoi, niin kommenteistaan saisi perustellun palautteen: ”tämä huomioitiin tässä kohdassa, tätä kohtaa ei huomioitu, koska”. Tämä ei ole mitenkään yleinen käytäntö hallinnossa, vaan useimmiten kansalaisten ja järjestötoimijoiden kommentit tuntuvat katoavan ”mustaan aukkoon”. Tällaisen feedback-raportti koettiin tarpeelliseksi järjestöosallistujien haastatteluissa.

sellanen feedback-raportti, eli siis [osallistujille] takasin, et miten sit teidän mielipiteet on vaikuttanu tähän prosessiin, mikä usein unohdetaan. Et [osallistujilta] kysytään asioita ja sitte ne jätetään niinku sitten niinku. - - Niin ja sit se lähtee se prosessi eteenpäin mut unohdetaan palata lasten, se että miten se on sinun mielipiteesi tai teidän mielipiteenne on vaikuttanu, se feedback. [järjestötoimija]

Haastattelun järjestötoimijan näkemyksen mukaan yksi mahdollisuus parantaa ilmastopoliitiikan päätöksenteon osallistumisprosesseja voi löytyä ilmastopäästöjen syntyhistorian yhteiskunnallisen taustan ymmärtämisestä ja toisaalta myös aiempien yhteiskunnallisten ongelmien onnistuneiden ratkaisujen historian tuntemisesta. Ajatus olisi muuttaa kansalaisten ajatuskuvioita hämmennyksestä

¹⁹ World Wide Views –sanoista poimitut alkukirjaimet, haastateltava tarkoittaa World Wide Views on Global Warming –kansalaispaneelleja

ja syyllistymisestä laajojen ihmisjoukkojen yhteiseksi asiaksi ja toiveikkaaksi oppimisprosessiksi, jossa ”on valoa tunnelin päässä”. Ilmastopolitiikan tutkimuksissa on tuotu esille, että ymmärrys siitä, että ”modernissa maailmassa hyvät asiat synnyttävät myös pahat” (Urry 2013, 24) ja että ilmastonmuutoksen aiheuttaminen ei ole ollut kenenkään päätarkoitus (Jamieson 2002, 293) voi voimauttaa toimimaan. Yksi haastateltava kuvaa näitä alla.

Mut mun mielest on kuitenkin hyvä oivaltaa et ei kukaan oo tahallaan hoitanu hommii tälle mallille kun missä ne nyt on, vaan että kyl me ollaan tavoteltu ihan hienoja ja hyviä juttuja. Niinku hyvinvointia ja vaurautta ja mukavampaa elämää ja vähempää työtä ja terveyttä ja sinällään kauniita ja hyviä asioita. Me ei nyt vaan olla onnistuttu tavoittelemaan niitä kauheen fiksusti, mut siitä ei nyt kannata..., se ei niinku auta et meille suomalaisille, jotka jo nyt kuitenkin aika isolta osalta kokee et ne tekee jotenki vähän väärin tai huonosti, ni sitä kauheesti korostetaan. Ja se on ehkä se tavallaan kaikkein eniten taustalla oleva ajatus. Ja on se sitte osalt myös... no toinen meillä kyl niinku varmaan keskeinen johtoaajatus tossa on ollu se, että... että asioista tulee isoja asioita sillon kun ne ei oo asiantuntija-asioita. Jos me niinku käsitellään asioita semmosina et sun pitää niinku olla joko tekniikan tai jonkun muun alan tohtori voidakseks oivaltaa ne, ni sillon se sit on kyl aika pienen porukan juttu. Ja sitte kuitenkin historia ehkä osottaa et ainakaan tähän mennessä ilmastonmuutoksen tyyppiseen ongelmaan ni ei näillä keinoilla oo vaan kyetty ratkasemaan sitä. Ja sen takia niistä on vähän pakko tehdä populaareja niistä asioista. [järjestötoimija]

Haastatteluista löytyy lisää perusteita myös siihen, miksi marginaaliryhmien äänen kuuleminen on tärkeää, oikeudenmukaisuusnäkökulmien lisäksi. Eräs haastateltava kuvaa seuraavasti sitä, mitä annettavaa alkuperäiskansojen, tai muiden marginaalissa olevien tahojen, tuomisella mukaan kansainvälisiin ilmastoprosesseihin tai maiden ilmastopoliittisiin prosesseihin voi olla:

Sillä tiedolla ja sen käyttämisellä ja hyödyntämisellä olisi myöskin sellainen vaikutus, joka nostais myöskin näiden yhteisöjen, joissa sitä tietoa on, niin heidän omaa arvostusta, heidän kulttuuriensa arvostusta ja itsetuntoa myöskin sitä kautta. Että heilläkin on jotain, mitä kontribuoida. Koska sitä on, mutta sitä ei välttämättä tällä hetkellä hyödynnetä. [järjestötoimija]

Onnistunut osallistuminen voi myös auttaa toimijoiden määrittelyä omasta identiteetistä ja omista intresseistä (Keck ja Sikkink (1998, 17). Ympäristökysymysten ja heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien huolien yhteinen käsittely ei ole harvinaista. Monesti esimerkiksi alkuperäiskansojen aktivistit ovat kokeneet, että ympäristökysymysten areena on heidän huolilleen vastaanottavaisempi kuin muut areenat. (Keck ja Sikkink 1998, 18.)

10. JULKINEN TILA SUOMALAISESSA ILMASTOKESKUSTELUSSA

10.1 Suomen ilmastopolitiikan erityispiirteet

Tämä luku kuvaa Suomen ilmastopolitiikan erityispiirteitä. Tämä luku on koottu kirjallisuuden pohjalta, ei aineiston pohjalta. Suomalaisen ilmastopolitiikan erityispiirteet ja seuraavissa luvuissa käsiteltävät kansalaisyhteiskunnan toimintakulttuuri ja virkamiestoiminnan kulttuuri kuitenkin liittyvät toisiinsa ja muotoutuvat vuorovaikutuksessa keskenään.

Suomessa kansainvälisen ilmastopolitiikan haltuunoton erityispiirteenä on ollut energiateollisuuden vahva asema ja energiariippuvaisen teollisuuden toiveiden toteuttamisen korostuminen päätöksenteon pohjana. Ilmastokysymykset ovat Suomessa näyttäytyneet enimmäkseen suuren kokoluokan energiantuotantoratkaisuina. (Kerckänen 2010, Ruostetsaari 2010.) Suomen teollisuuden energiariippuvuus on suuri, metsä-, metalli- ja kemianteollisuus käyttävät runsaasti sähköä ja lämpöä (Ruostetsaari 2010; Savolainen ym. 2003; Viinikainen ym. 2007). Suomessa energiateollisuuden ja paljon energiaa käyttävien metsä- ja metalliteollisuuden keskinäiset sidokset ovat olleet hyvin vahvat (Ruostetsaari 2010; Åkerman 2005). Energiayhtiöiden ja paljon energiaa käyttävien teollisuusyritysten päättävässä asemassa olevat ihmiset ovat halunneet säilyttää suuriin yksiköihin keskitetyn sähkön tuotannon ja sitä kautta omat valta-asemansa (esim. Åkerman 2005). Paljon energiaa tuottavan ja paljon energiaa käyttävän teollisuuden etujen ajaminen näkyy esimerkiksi energiankulutusennusteiden laatimisessa (Pursiheimo ym. 2007; Viinikainen ym. 2007). Suomen ilmastopäästöjen kehityskäyrä on voimakkaasti ”sahalaitainen”, johtuen kunkin vuoden sähköntuotantotavoista. Jos Norjassa on satanut paljon ja siellä tuotetaan paljon halpaa vesisähköä, suomalaiset yhtiöt ostavat pohjoismaisesta sähköpörssistä tätä sähköä ja vuoden päästöt ovat pienemmät kuin silloin, kun sama sähkömäärä on tuotettu toisilla tavoilla. (Finland’s Fifth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2009.)

Suomessa poikkeavaa verrattuna muihin maihin ja kansainvälisen ilmastopolitiikan keskusteluihin on ydinvoimakeskustelun nouseminen hyvin olennaiseen rooliin ilmastopolitiikassa (Perimäki 2001; Kerckänen 2010). Myös turpeen käyttö energiana on EU:n alueella vain muutamaa maata koskettava kysymys. Suomi on yrittänyt ajaa paljon kasvihuonekaasupäästöjä tuottavan turpeen energiankäytön helpottamista EU:ssa ja IPCC:ssä ja taloudellisesti tukenut sen käyttöä kotimaassa (Ruostetsaari 2010).

Suomessa teknologian rooli ilmastokysymysten ratkaisijana, esimerkiksi energia- ja ekotehokkuuden parantamisen ja uusien työpaikkojen luomisen kautta, on nähty hyvin keskeisenä (Savolainen ym. 2003). Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta (Valtioneuvoston kanslia 2009) jatkaa samoilla linjoilla ja uusintaa ajatuksen Suomen mahdollisuuksista saada vaurautta kestävällä teknologialla. Teknologiauskosta huolimatta esimerkiksi Suomen tuulivoimateollisuuden kehittämiseen ei ole juuri panostettu valtion toimilla, esimerkiksi taloudellisilla ohjauskeinoilla. Sama kohtalo on ollut esimerkiksi hajautetun uusiutuvan energian tuotantomuodoilla kuten biokaasulla tai aurinkoenergiateknologialla. (Ruostetsaari 2010.)

Suomen ilmastopolitiikan päätöksentekoa voi peilata siihen, että kun monissa muissa valtioissa öljy-, kivihiili- ja maakaasusektori pelaa ilmastopolitiikan määrittelyssä merkittävää roolia päätösten jarruttamiseksi ja vesittämiseksi (Urry 2013), niin Suomessa samassa roolissa toimivat energia-, metsä-, metalli- ja kemianteollisuuden etujärjestöt ja suuryhtiöt (Ruostetsaari 2010).

Suomen ilmastopolitiikalle tyypillistä on ollut myös vaihtoehdottomuus. Ensimmäisen energia- ja ilmastostrategian yhteydessä luotiin kaksi skenaariovaihtoehtoa ja sen jälkeen yhteiskunnallinen keskustelu kilpistyi toisen vaihtoehdon osoittamiseen mahdottomaksi (Kerckänen 2010). Ilmasto- ja energiapolitiikkaa on yleisemminkin leimannut sama piirre: esitetään yksi yhteiskunnan kokonaisedun nimissä tarjoiltava vaihtoehto ja tälle vastinpariksi heikommin tehty vaihtoehtoinen malli, koska ”on pakko” jonkinlainen vaihtoehto esittää (Ruostetsaari 2010). Vasta vuonna 2009 julkaistussa ilmasto- ja energiapolitiikassa tulevaisuusselonteossa on mietitty vähäpäästöiselle Suomelle useampia erilaisia skenaarioita ja vähäpäästöistä tulevaisuutta kokonaisvaltaisemmin. Tulevaisuusselonteossa esitetyt tulevaisuuskuvat ovat nimiltään Tehokkuuskumous, Kestävä arkikilometri, Omassa vara parempi ja Teknologia ratkaisee (Valtioneuvoston kanslia 2009).

Tulevaisuusselonteossa painotetaan, että skenaariot ovat sisäisesti johdonmukaisia kuvauksia mahdollisesta tulevaisuudesta, eivät ennusteita, eikä näistä neljästä vaihtoehdosta ole tarkoitus valita yhtä skenaariota toteutettavaksi. Tulevaisuusselonteossa valtioneuvosto asetti tavoitteeksi vähentää Suomen ilmastopäästöjä 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Erilaisten skenaarioiden, erilaisten tulevaisuuskuvien, avulla osoitetaan, että tavoitteen toteuttaminen on mahdollista hyvin monenlaisten toimien avulla. (Valtioneuvoston kanslia 2009.)

10.2 Kansalaisyhteiskunnan vahvuudet ja heikkoudet

Suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteenä haastatteluissa sekä järjestö- että virkamiesnäkökulmasta koetaan hyvin vahva konsensushakuisuus ja yhteiskunnallisen keskustelun puuttuminen tai keskustelukulttuurin ohuus. Suomessa kulttuuriin ei perinteisesti ole kuulunut julkinen keskustelu asioista, ainakaan kriittinen mutta rakentava keskustelu. Sen sijaan on haluttu pyrkiä konsensukseen.

Jos miettii historiaa, niin meillä on ollut tää konsensushenki voimakas. Mikä on tavallaan myös etu, tai sellanen tapa varsinkin kriisitilanteissa. Viedä asioita eteenpäin, luovia silleen aika hyvälläkin tavalla. Mut siinä helposti myös se on johtanut siihen, et meillä pikkuisen suhtaudutaan kriittisesti ja vähän pelokkaastikin siihen moniäänisyyteen. Et se koetaan vähän silleen, et nyt toi keikuttaa meidän laivaa tai [on] oman pesän likaaaja, tai mikä milloinkin. Sitä moniäänisyyttä ei ehkä aina siedetä. [Sieto]kynnys on välillä aika matala. [virkamies]

Haastatteluissa suomalaisen yhteiskunnan osallistumisen kannalta demokraattinen, turvallinen ja esimerkiksi sananvapautta kunnioittava yhteiskunta voidaan nähdä vahvuutena, mutta toisaalta sen myös koetaan tuodittavan ihmiset tilanteeseen, jossa ei tarvitse muodostaa tai osoittaa omaa mielipidettä. Suomessa uskotaan ja luotetaan siihen, että virkamieskoneisto ja asiantuntijat hoitavat asiat. Vahva asiantuntijausko on kansalaisosallistumisen kannalta sekä vahvuus, että heikkous. Jos järjestötoimijalla on vahva asiantuntemus, hän saa mahdollisuuksia kertoa tietojaan, mutta toisaalta asiantuntijausko sitoo tiettyihin vaikuttamiskaavoihin, joiden kautta päättäjien luottamus on ensin ansaittava.

Suomessahan on poikkeuksellinen tilanne se, että meillä kunnioitetaan poliisia ja muuta virkavaltaa enemmän kuin kansalaisjärjestöjä. Tai uskottavuutta pidetään parempana. Monessa muussa maassahan se on just päinvastoin. Mut tota. Mutta mä kokisin, että ympäristöjärjestöjen uskottavuuskin on parantunut hurjasti vuosikymmenien aikana. Sekä näkyvyys että uskottavuus. [virkamies]

Meillä on totuttu vähän siihen, että yhteiskunta hoitaa. Et helposti tuodittaudutaan silleen, et jokin muu hoitaa. Vähän ulkoistetaan näitä asioita, että täähän ei kuulu mulle. Tää on jonkun muun. [virkamies]

Toimijat, jotka ovat aiemmin olleet vahvoja koko kansalaisyhteiskunnan kattavia toimijoita ja yhteiskunnallisen keskustelun herättelijöitä ovat haastateltavien mukaan nyt murroksessa. Näihin aiemmin vahvoihin toimijoihin lukeutuvat esimerkiksi puolueet, ammattiyhdistysliike ja puolueiden paikallisjärjestöt. Nämä perinteiset osallistumisareenat eivät tällä hetkellä tarjoa aktiivisia vaikuttamisväyliä yhtä laajoille ihmisjoukoille kuin ennen.

Sitten kansalaisyhteiskunta. Jos on kauheen passiivinen kansalaisyhteiskunta, joka ei edes pyri saamaan ääntänsä kuuluviin, niin. Meillähän on ennen ollut, puolueethan on ennen

ollut merkittävä. Ja meillä on ollut tää vahva paikallisdemokratia. Ja sehän on rapistunut. Mut mä en tiedä, onko sen tilalle tullut sitten oikein mitään. Kaikki puolueet on kriisissä. Ja ihmiset ei kuulu puolueihin. Ammattiyhdistysjärjestö on kriisissä. Tällaiset vanhat rakenteet, jotka on kattaneet kansalaisyhteiskunnan laidasta laitaan. Niin ne ei selvästi toimi enää. Mitä tulee sitten tilalle? Kansalaisjärjestöaktiiveja on osa, nettikeskustelijoita on osa. Mut suuri on passiivista enemmistöä kuitenkin. Jos se ei edes yritä tulla kuulluksi, niin mitäs se sitten. Kyllä kai meillä on vähän tämmönen...niin tämmönen kulttuurikysymys. Keskustelematon kulttuuri on meillä varmasti, se on totta. [virkamies]

Toisaalta haastateltavat kokevat, että Suomessa kansalaisilla on suora yhteys päättäjiin. Yhteiskunnalliset hierarkiaerot ovat matalat verrattuna monen muun maan tilanteeseen. Haastateltavat tuovat esiin, että toimijoita eri asioiden parissa on myös melko vähän, ja jos toimii jonkin asian parissa työkseen tai vapaaehtoisena, oppii tuntemaan muut asian parissa toimivat, niin virkamiehet kuin järjestötoimijat. Suorasta yhteydestä huolimatta haastateltavat kokevat vaikuttavuudessa olevan ongelmia.

Meillähän ei Suomessa kansalaisjärjestöjen, niinku perinteisten ympäristöjärjestöjen, rooli ole kauhean vahva. Että meitä kyllä kuunnellaan, tai niinku päästään kyllä mediaan höpöttämään silloin tällöin jotain ja täällä on suora yhteys toki päättäjiin. Mutta se, että ottaako, tarviiko niiden ottaa mitään huomioon, niin Suomessa ei ole kovin. Tai jos ei oteta kansalaisjärjestöjä huomioon, niin ei meillä kansanjoukot marssi kaduille. Että se on heikkous. [järjestötoimija]

Meillä on pieni maa, meitä on vähän. Se on aina helpompaa silloin se vaikuttaminen nimittäin, saa äänensä kuuluville. – Meidän etu on se, että meillä on aika demokraattinen yhteiskunta. Helppo myös lähestyä eri tahoja ja pyrkiä vaikuttamaan. Että ei ole tavallaan semmoisia hirveän suuria raja-aitoja. Sä pystyt aika helposti sähköpostitse tai puhelimitse eri tavoin myös viestimään asioita. Ja sitten totta kai myös järjestämään erilaisia tapahtumia tai keskustelutilaisuuksia, sessioita, kampanjoita, mitä tahansa. [virkamies]

Hallinnon asiakirjojen saatavuus kansalaisille ja kansalaisjärjestöille on Suomessa haastattelujen mukaan moneen muuhun valtioon verrattuna hyvällä tolalla. Asiakirjojen saatavuus ja työryhmiin osallistumismahdollisuuksien saaminen, eli hallinnon läpinäkyvyys koetaan järjestönäkökulmasta yleisesti ottaen hyväksi, mutta parannettavaakin hallinnolla kyllä koetaan siinä olevan. Haastattelujen perusteella ei Suomessakaan virkamiesten ammattirooli siinä suhteessa, että heidän työhönsä kuuluu myös antaa julkisia asiakirjoja tai tietoja kansalaisille ja kansalaisaktivisteille, ole läheskään aina kohdallaan.

tämmönen läpinäkyvyys, että on ylipäättään tieto saatavilla, asiakirjat saatavilla, toteutuu suhteellisen hyvin Suomessa. Samoin toteutuu se, että me päästään osallistumaan myöskin, että meille tarjotaan kyllä niitä työryhmäpaikkoja ja semmosii. [järjestötoimija]

... et varmaan pitäis valittaa jolleki oikeusasiamiehelle. Et eiköhän tää oo julkista tietoa. [järjestötoimija]

Monet haastateltavat pohtivat, että yksi Suomen erityispiirre saattaa olla moniin muihin maihin verrattuna myös se, että ilmastotietoa on tiedotusvälineissä nykyisin saatavilla hyvin. Periaatteessa tiedotusvälineitä seuraavat suomalaiset eivät ole voineet välttyä kuulemasta ilmastomuutoksesta ainakin jotakin.

Kyl mä kuvittelisin, että nykyään on [ilmastotietoa helposti saatavilla]. - - netistä löydät mitä vaan. Nyt on tullut kirjoja ja lehissä on ollu. Hesari on ollut hirveen aktiivinen musta. Ne on pitänyt systemaattisesti kiinni siitä, että ne seuraa asiaa. Televisio on, runsaasti, useampikin kanava. Kyllä sitä [ilmastotietoa] nyt pitäis alkaa olla, jos haluaa. Mut tietenkin ei nyt mitään voi työntää työntää kurkusta sisään, jos vastaanottajaa ei pätäkääkään kiinnosta. Mä en tiedä, miten koulut nykyään. Kuvittelisin, että kouluissakin on. [virkamies]

Toisaalta haastateltavat tuovat esiin, että Suomessa tiedotusvälineiden omistus on keskittynyttä, eikä esimerkiksi eri valtamedioiden näkökulmissa politiikkaan ole suuria eroja. Suomessa tiedotusvälineillä ei ole ollut tarvetta erikoistua tai ylläpitää kansalaiskeskustelua.

Meillä ei ole sellaista lehtien välistä kilpailuakaan kauheesti. Kun meillä on niin keskittynyt tää omistus. Niin lehdillä ei ole ollut hirveesti tarvetta profiloitua jotenkin, että ”me ollaan tällaisia, me ollaan kiinnostuttu tuomaan kansalaisjärjestöjen näkemyksiä ja osallistamaan ihmisiä”. Vaikka kyllä ehkä jossain määrin sitä alkaa nyt olla. Esimerkiksi netin kautta, että ihmisiä kehoitetaan ottamaan kuvia ja lähettämään videoita, tälleen osallistumaan. [järjestötoimija]

Mediakulttuurin tutkijat ovat omissa tutkimuksissaan todenneet tilanteen Suomessa olevan sellainen, että talouden, hallinnon ja politiikan eliitit tuottavat suuren osan tiedotusvälineissä esiin pääsevistä näkökulmista. Siihen voidaan löytää perusteluita niin suomalaisesta konsensushistoriasta kuin viestinten taloudellisista sidoksistakin. (Reunanen & Harju 2012, 125.)

Sekä järjestötoimijoiden että virkamiesten kokemusten mukaan Suomen yksi erityispiirre on se, että järjestöissä on töissä ammattimaisia ja erittäin asiantuntevia ihmisiä. Ilmastokysymysten parissa on töissä ihmisiä, joilla on laajat kotimaiset ja kansainväliset verkostot. Järjestötoimijoilla on tietoa sekä ilmastokysymysten substanssikysymyksistä monesta eri teemasta että osaamista vaikuttamistyön tekemisestä. Järjestöjen työntekijät tekevät ilmastovaikuttamista intohimolla.

vahvuudet on varmaan semmosia, että et meil on niinkö tietysti hirveen suuri motiivi ja intohimo tehdä tätä näin ja vaikuttaa niihin niinkö meille tärkeisiin asioihin, ympäristön tilaan ja ilmastomuutokseen ja niin edelleen. Meil on myös suhteellisen hyvin asiantuntemusta ja hyviä tyyppejä täällä, ja tota kykeneviä toimimaan. Meil on kansainvälisiä verkostoja kuitenkin, jota kautta me saadaan tietoo. Ja meil on muitakin hyviä verkostoja päättäjiin tai sitte johonki muihin, jota kautta pystytään vaikuttamaan. - - Meillä nyt alkaa oleen se vahvuus, et täs on kuitenkin joitakin tyyppejä, jotka tekee tätä kokopäiväisesti ja on semmosta...tietopooli tai resurssimassa tässä. [järjestötoimija]

Vahvuutena on tää yleisesti aika hyvä asiantuntemuksen taso, aktiivisuus ja osallistumishalukkuus. Musta ainakin meidän ilmastokentällä kansalaisjärjestöt osaavat erittäin hyvin nää asiat. Ja seuraavat ja ovat mukana neuvotteluprosessissa. Ja myös osallistuvat aktiivisesti tähän yhteiskunnalliseen keskusteluun. Minusta se on erittäin suuri vahvuus. [virkamies]

Suomessa asiantuntijoiden asiantuntemukseen luotetaan vahvasti. Toisaalta tämä tarkoittaa, että ollakseen vakavasti otettava toimija täytyy myös osallistujalla olla asiantuntemusta aiheesta. Järjestötoimijat kuvaavat Suomelle ominaisen asiantuntijapainotteisuuden eduksi sen, että kunhan on asiantuntemusta, niin hallinnon ja luottamushenkilöiden kanssa pystyy käymään vuoropuhelua ja näkemykset otetaan vakavasti. Asiantuntijapainotteisuuden haitaksi he näkevät sen, että muita kuin tiedolla vaikuttamisen keinoja ei oikeastaan ole kansalaisosallistujilla käytettävissäkään.

Vahvuus on se – mikä on jossain määrin heikkouskin – meillä ollaan aika asiantuntijapainotteisia. Mikä tarkoittaa sitä, että jos saa aseman, sitten saavuttaa luottamuksen virkamiehen tai päättäjän välille, niin sitten on hyvinkin...Kun yhteydet on niin lyhyet ja maa on niin pieni, niin sitten sellainen välitön tietojen vaihto on helppoa. [järjestötoimija]

no ongelma on ehkä sit kuitenkin se semmonen asiantuntijamaisuus jossain mielessä. Et ei meist niinku kukaan oikeen tiedä et mitä se kansalaisosallistuminen vois olla jos ei se olis sitä lausuntojen kirjottamista tai delegaatioon osallistumista. [järjestötoimija]

Kansalaisyhteiskunnan yksi heikkous voi haastattelujen mukaan liittyä siihen, että kansalaiset ajattelevat ”kansalaisjärjestöjen asiantuntijoiden” hoitavan kansalaisosallistumispuolen. Aktiivisten järjestötoimijoiden joukko, eri järjestöjen toimijoiden silmin tarkasteltuna ja hallinnon virkamiesten silmin tarkasteltuna, on todella pieni. Kun hallintoon vaikuttavan aktiivisen kansalaisuuden muotoja ei juuri ole käytettävissä muuten kuin lehtien mielipidepalstoilla kirjoittamalla ja järjestötoiminnan kautta, niin yhteiskunnalliseen julkiseen keskusteluun osallistuvia aktiivisia toimijoita koetaan olevan liian vähän. Tämä ei tarkoita, etteikö tavallisia, omassa elämässä muuten asioista vaikkapa kavereiden kanssa asioista juttelevia ihmisiä arvostettaisi, vaan sitä, että ”omaan joukkoon” toivottaisiin lisää asioista kiinnostuneita ja asiantuntevia ihmisiä. Järjestötoiminta, niin kuin ihmisten yhteistyö ylipäätään, on myös riippuvaista ”henkilökemioista” ja sosiaalisista taidoista. Erimielisyydet eivät ole tuntemattomia tai välttämättä edes harvinaisia. Järjestötoiminnan sisäisistä erimielisyyksistä muun muassa rauhanjärjestöissä ovat kirjoittaneet Metsämäki ja Nisula (2006). Ristiriidat voivat johtaa toimijamäärän pienenemiseen ja solmukohtaihmissen siirtymiseen pois kyseisestä verkostosta.

nehän on kiinni myös henkilösuhteista. Ja siitä, että jollakin synkkaa paremmin jonkun toisen kanssa. - - Mutta voimien hajoittaminen pienessä yhteisössä on todella helppoa. Mitä pienempi porukka, niin jokaisen panos on niin oleellinen, mittaamaton ja kova. [saamelastoimija]

Haastatteluaineiston perusteella kansalaisjärjestöissä ilmastokysymysten parissa, niin kotimaisen kuin kansainvälisen ilmastopolitiikan parissa, työskentelevien tai aktiivisesti vapaaehtoisina toimivien ihmisten joukko on kuitenkin aika pieni – niin pieni, että kansalaisjärjestöihmiset edustavat hallinnon silmissä taustatahojensa lisäksi myös itseään. Kansainvälisen ilmastopolitiikan kiemuroihin perehtyneiden ihmisten joukko on pieni ja hallinnon virkamiehet toivoisivat ”ilmastosupertietäjien” joukon olevan laajempi. Kärjistäen ilmaisten: jos asiantuntija-aktivistit eivät pääsisi osallistumaan hallinnon prosesseihin tai järjestöt eivät palkkaisi ilmastotyöntekijöitä priorisoidessaan muita teemoja, niin hallinnon voisi olla vaikea saada ”sopivia” osallistujia prosesseihinsa.

Ehkä se sit järjestöpuolellakin se sit kilpistyy sitte niinku usein muutamiin henkilöihin, jotka on sitte niitä sen alueen ehkä asiantuntijoita jotka seuraa sitä niin tarkkaan. Et se ois ehkä tietenki parempi et se leviäis laajasti yhä useammat ihmiset sitte esimerkiksi pystyis sitte olemaan jossain määrin mukana näissä kv-ilmastoneuvotteluissa²⁰. - - Mut että tietyl taval ehkä semmonen niinku laajempi osallistuminen sitten. [virkamies]

²⁰ kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa, eli YK:n ilmastopöytäkirjaan liittyvässä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa

Järjestötoimijoiden määrän kasvattamista ei haastatteluissa kysytty, mutta haastatteluissa tuli esiin, että järjestön aktiivisuus tuo lisää aktivisteja. Toimintaverkosto kasvaa kun verkostoon liittyy ihmisiä, jotka tuovat mukanaan uusia ihmisiä.

Se on varmasti kiinni siitä, että - - on saatu joitakin avaintoimijoita, jotka on toimii näiden asioiden parissa tosi intensiivisesti ja on pystynyt sitte liimaamaan lisää joukkoja. Mut että kyllä totta kai se riippuu myös siitä että ilmastonmuutos on yleisesti yhteiskunnassa niin iso kysymys. [järjestötoimija]

Järjestötoimijat kokevat ilmastotyön haasteeksi myös sen, että voimavaroja ilmastotyöhön ei ole niin paljon kuin olisi tarvetta, yhden ihmisen ja koko järjestöjenkin voimavarat voivat hajota moneen teemaan. Kansalaisjärjestöjen taloudelliset resurssit ovat paljon pienemmät kuin elinkeinoelämän etujärjestöjen resurssit ja kuitenkin nämä toimijat kokevat kamppailevansa samoilla kentillä ilmastokysymysten määrittely- ja ratkaisuehdotusten esiinsaannissa. Osalla järjestöistä haastateltavat kokevat olevan raskaan päätöksentekokoneiston, joka vähentää toiminnan ketteryyttä. Projektioorganisaatioilla päätöksenteko voi olla helpompaa ja käydä sähköpostilistalla sukkelaan.

Suomessa kansalaisosallistuminen, ainakin vaikuttavaksi koettu osallistuminen, on myös hyvin virkamiesvetoista ja työryhmäpainotteista. Tämän erikoispiirteen vahvuuksia ja heikkouksia käsitellään enemmän luvussa 6.4.

10.3 Virkamiestoiminnan kulttuuri

Haastatellut virkamiehet kokevat, että Suomessa hallinnon sisäinen poikkisektoraalinen yhteistyö on Suomessa paljon vahvempaa kuin muissa maissa.

meillä on siis poikkeuksellinen, se on ihan EU:n puitteissa, varmaan maailmanlaajuisestikin. Poikkeuksellisen vahva tää sektoreiden välinen yhteistyö. Meillä tehdään nää päätökset kaikilla tasoilla kollegiaalisesti. Hallitus päättää kokonaisuuden. Se virkamiesporukka, niin siellä on kaikkien ministeriöiden edustajat. Tavallaan sitä kautta tää poikkisektoriaalisuus toteutuu hirveen paljon vahvemmin, kuin mitä se selvästi esimerkiksi muissa EU-maissa toteutuu. Joka sitten tarkoittaa sitä, että aiheuttaa ongelmia, jähmeyttä, mutta aiheuttaa toisaalta myös sitten sitä, että ilmastotavoitteet on aikaisin kaikilla tiedossa. Että jossain Saksassa se ei toimi ollenkaan näin. Että siellä on yksi sektori, joka toimii ja muut sektorit tulee perässä, jos ne tulee. [virkamies]

Suomessa ministereillä, erityisesti energia- ja ilmastokysymyksistä vastaavalla ministerillä, nähdään haastattelujen perusteella olevan paljon päätösvaltaa ilmastokysymyksissä. Ministeriöiden virkamiehillä puolestaan on aika paljon valmisteluvaltaa. Vaikka virkamiehet kertovat, että he valmistelevat asiat ministeriltä, hallitukselta ja hallitusohjelmasta saamiensa linjausten mukaan, niin toisaalta heidän tekstimuotoiluillaan on myös paljon vaikutusta siihen, millaisiksi nuo linjaukset muodostuvat.

Se on sitte hänen [ministerin] linjauksensa, että mitä tietyssä asiassa tehdään ja sit virkamiehet elää sen mukaan. Samoin on muissa ministeriöissä. [virkamies]

kyllä tietenkin valmistelijoita, virkahenkilöitä kuullaan aika hyvin Suomessa ja... ja tota niinkö jos aattelee päätöksentekoo niin kyllä se Eduskunnan vaikka päätöksenteko lepää sen varassa että tota virkamiehet ikäänkun valmistelee ja esittää.[järjestötoimija]

Kaikki linjaukset, isot asiat tai periaatteelliset kysymykset niin kyllä niistä haetaan sitte vähintään ministerin kanta. ... Tietenkin se, että onhan virkamiehillä vahva asema... siinä, että miten sä sen kirjotat... ...että kyllähän ministerin on tietysti...monessa asiassa aika vaikee sitte väittää vastaan...että ei ei, tää ei oo näin. [virkamies]

Teollisuusmaissa ilmastonmuutoksen torjuminen on ainakin aiemmin helposti nähty vain teknologian kehittämiseen ja teknologian markkinointiin liittyvänä haasteena (esim. Savolainen ym. 2003). Suomessa ilmastokysymyksissä on sekä haastateltujen järjestötoimijoiden että virkamiesten näkökulmasta nähtävistä ilmastokysymysten kaventamista vain teknisiksi kysymyksiksi ja ilmastokysymysten neutraloimista pois laajemmasta arvo- ja toimintakeskustelusta.

et meillä on katsottu sitä aihetta niin teknisenä asiana. Sitä on katsottu niinku asiana, joka on niinku BKT tai kansantaloustason asia. - - Niinku meillä [Suomessa] on nähty, et tää on iso tekninen asia, joka ratkastaan jollain energiatuotantoratkasulla tai muilla, eikä nähty sitä et tää on kuitenkin yksilöiden elämäntapoihin, yksilöiden toimintaan, yksilöiden mielipiteisiin liittyvä juttu. [järjestötoimija]

Suomen osalta useammat järjestötoimijat haastatteluissa olivat turhautuneita ilmastokysymysten neutralointiin hallinnossa – niin julkisen viestinnän osalta kuin myös hallinnon sisäisen viestinnän osalta – ja toivoivat ilmastokysymysten uudelleenpolitisointia. Alla oleva sitaatti kertoo toiveesta saada ilmastokysymyksille hallinnon sisällä huomiota ja niiden ratkomiseen talousarviovaroja, eikä vain tyytyä siihen, että ilmastonäkökulmat eivät itsestään nouse kaikille hallinnonaloille, vaikkapa valtionvarainministeriölle, tärkeäksi kysymykseksi.

Sitte kyl mä toisaalt pidän hyvin tärkeenä valtiovarainministeriön roolia, ja siinä sitä kautta tietenki koko sitte hallituksen roolia, niinku budjettineuvottelujen roolia. Mut siinäkin mun mielest tavallaan osittain on kysymys siitä, et ne esittelee niit asioit huonosti ja tekee niist, niinku antaa niitten olla vaan yks osa miljoonia muita asioita. Eikä oo yhtään käyttäny tavallaan hyväks sitä, et kysymys on kuitenkin maailman suurimmasta ympäristöuhasta ja asiasta joka meidän on ratkastava lähivuosisikymmeninä ja jotenki näin. Et... kyl se on myös sen esittelevän ministeriön tehtävä sanoo et tarvitaan hei oikeesti. [järjestötoimija]

Suomelle ominaista on osallistumisen, ainakin vaikuttavaksi koetun osallistumisen kanavoituminen virkamiesvetoisten työryhmien kautta (ks. luku 6.4). Institutionalisoitussa politiikkavaikuttamisessa, vaikkapa siis ministeriövetoisessa työryhmätyöskentelyssä ja eduskunnan valiokuntakuulemisissa ja on muodostunut oma, aika eristynyt toimintakulttuurinsa (Jokinen 2000). Tähän politiikkavaikuttamisen saarekkeeseen pääsevät mukaan vain ”pelin hengen hyväksyvät” tahot – jotka ovat olleet mukana ”sisäpiirissä” usein kauan ja jotka myös haluavat kuulua tähän ”sisäpiiriin” ja olla jakamassa politiikan pääomia (policy resources). Tähän toimintakulttuuriin kuuluu pienten, vähittäisten muutosten esittäminen, suurten uudistusten sijaan. Tässä toimintakulttuurissa asiat yritetään neutraloida (depolitic) ja asiat jaotellaan tarkkojen sektorirajojen mukaan. Näillä linjauksilla myös toisinajattelijat suljetaan tästä politiikkavaikuttamisen saarekkeesta pois. (Jokinen 2000). Järjestöt ikään kuin kokevat toimivansa hallinnon jatkeina tällaisessa työskentelytavassa.

Tällaisessa työryhmätyöskentelyssä vaanii teknokraattisen päätöksenteon vaara, eli kysymykset ajatellaan teknisiksi asiantuntijakysymyksiksi. Ylä-Anttila (2010, 116) kuvaa tilannetta näin: ”Jos

verkostoissa käytyyn politiikkakeskusteluun osallistuvat vain politiikanteon ammattilaiset, jotka kuuntelevat vain vakiintuneita asiantuntijoita, keskustelun voidaan sanoa olevan teknokraattista. Se keskittyy asioiden selvittämiseen ja hoitamiseen, ja painaa poliittisten kiistojen mahdollisuudet taka-alalle.” Hallinnon toimintaverkostojen ajatus on tuoda eri alojen toimijoita osallistamalla lisää voimavaroja hallinnolle (Eriksson 2009). Mutta tehokkuusnäkökulmasta suunnitellut verkostot ovat usein muodostuneet suljetuiksi keskustelukerhoiksi, siis aivan päinvastaiseksi päätöksenteon avoimuuden ja demokraattisuuden lisäämisen tavoitteille (Ylä-Anttila 2010, 116).

Tällaiselle sisäänpäin kääntyneelle keskustelulle vastakohtana olisi refleksiivinen politiikkakeskustelu. Silloin keskustelu on herkkä ulkopuolisessa yhteiskunnassa tapahtuville muutoksille ja keskustelu peilaa itseään tätä yhteiskuntaa vasten. (Ylä-Anttila 2010, 116). Suomessa virkamiesten ei perinteisesti ole tarvinnut olla herkkiä julkisen keskustelun kuuntelussa (ks. luvut 6.3 ja 9.1).

Anu Kerkkänen käsittelee väitöskirjassaan virkamiesten työtä Suomen ensimmäisen ilmastostrategian kirjoittamisen aikaan. Väitöskirjassa tulee esiin, että ilmastostrategiatyöryhmässä virkamiehet toivat esiin vain työryhmään sopiviksi tietämiään näkemyksiä. (Kerkkänen 2010.) Tämän oman kansalaisvaikuttamista koskevan tutkimukseni näkökulmasta tärkeäksi nousee kysymys, että millä oikeudella virkamiehet suodattavat käsiteltävistä näkemyksistä itselleen oudommat ja vieraammat näkemykset oitis pois, ilman, että niitä edes käsitellään. Minua jää pohdituttamaan, että ovatko virkamiehet niin arkoja omasta uskottavuudestaan toisten virkamiesten silmissä, että vain tutut, turvalliset instituution ja virkamiehen ammattirooliin sopivat näkemykset pääsevät keskusteluun. Tämä virkamiesten ensimmäisen ilmastostrategian valmistelun aikaan tekemä tarkka erottelu politiikkakeskustelun ja julkisen keskustelun teemojen ja toimijoiden välillä voi kuvata sitä, miten ohut refleksiivisen politiikkakeskustelun käymisen kulttuuri Suomessa voi olla (ks. luku 3.2.3).

Toisaalta Suomi näyttäytyy matalan hierarkian maana, jossa yhteydenpito virkamiehiin on matalan hierarkian vuoksi mahdollista kansalaisosallistujillekin.

meillä ollaan aika semmosia niinkun asiantuntijapainotteisia, mikä tarkoittaa sitä, että jos sen aseman sitte saavuttaa, luottamuksen virkamiehen tai päättäjän välillä, niin sitten on hyvinki, kun, no yhteydet on niin lyhyet ja maa on niin pieni, niin semmonen välitön tietojenvaihto on helppoo. [järjestötoimija]

Sekä järjestöväki että virkamiehet käyvät kouluilla kertomassa ilmastomuutoksesta, jos opettajat heitä tunneilleen pyytävät. Järjestöjen kouluvierailuista suurin osa tehdään yläkouluihin ja lukioihin ilmastoaiheisia kouluvierailijoita välittävän Ilmari-hankkeen kautta. Matalasta yhteiskunnallisesta hierarkiasta osaltaan kuvaavasti kertonee se, että Suomessa kansainvälisistä ilmastokysymyksistä neuvottelevat virkamiehetkin saattavat vierailla kouluissa keskustelemassa ilmastokysymyksistä 7-8-vuotiaiden lasten kanssa.

Mäkin olin puhumassa semmosille ihan ekaluokkalaisille koululapsille niin sielläkin ihan kaikki tiesivät kuitenkin mist [ilmastonmuutoksessa] on kyse. [virkamies]

10.4 Suomen ilmastopoliittisen toimintatilan erityispiirteet

Suomessa ilmastopoliitiikan erityispiirteitä esitellään luvussa 10.1, suomalaisen kansalaisyhteiskunnan heikkouksia ja vahvuuksia luvussa 10.2 ja virkamiestoiminnan kulttuuria

luvussa 10.3. Tässä luvussa kootaan kirjallisuuden pohjalta yhteen näihin edellä mainittuihin lukuihin vaikuttavia taustatekijöitä.

Tässäkin tutkimuksessa tulee ilmi, että ilmastopoliittisen keskustelun julkista tilaa on leimannut usko asiantuntijoihin. Ilkka Ruostetsaaren (2010) tutkimusten mukaan monet suomalaiset kannattavat asiantuntijavaltaa energiapolitiikassa ja toivovat asiantuntijoiden tekevän sitä koskevat päätökset. Ruostetsaari käyttää käsitettä häivedemokratia kuvaamaan suomalaisen yhteiskunnan ilmasto- ja energiapolitiittista keskustelua: asiantuntijoiden toivotaan ratkovan ongelmat neutraalisti, ilman, että ihmisten itse tarvitsisi huomata ilmasto- ja energiakysymysten ja -ratkaisujen poliittinen luonne ja olla jotakin mieltä.

Pohjoismaista ympäristöpolitiikkaa luonnehtii pyrkimys yhteistyöhön ja yhteisymmärrykseen, kulttuurissa, jossa korostuvat eturyhmien valta ja sääntöjen kunnioittaminen (Jokinen 2000, 163)²¹. Toisin sanoen hallinnon ja liike-elämän valtaa pidetään ”normaalitilana” ja ympäristönäkökulmaa edustavia toimijoita negatiivisena kritiikkinä, ei tasa-arvoisena. Aktivistien kokemus tiedotusvälineiden toiminnasta Suomessa, muissakin kuin ympäristökysymyksissä, on ollut se, että toimittajien käsitys objektiivisuudesta ja puolueettomuudesta muotoutuu niin, että ”totuttuja näkökulmia ja tulkintakehyksiä pidetään neutraaleina, kun taas totutusta poikkeavat näkökulmat mielletään intressisidonnaisiksi” (Reunanen & Harju 2012, 126).

Suomea on luonnehtinut vuosikymmenien ajan se, että radikaalitkin ympäristöaktivistit ovat luottaneet valtioon. Esimerkiksi 1960- ja 1970-luvun taitteessa ympäristöaktivistit näkivät ongelmien ratkaisuksi sen, että kehitetään ympäristöhallintoa ja lainsäädäntöä. Ympäristöaktivistit toivoivat, että Suomeen perustettaisiin ympäristöministeriö. (Rannikko 1994, 12.) Ilmastokeskustelussa usko valtioon ja usko kansanedustajiin näkyy muun muassa siinä, että haastattelujen tekohetkellä lukuisat suomalaiset kansalaisjärjestöt yhdessä Polttava kysymyskampanjassaan tekivät vaikuttamistyötä sen puolesta, että Suomeen saataisiin ilmastolaki. Järjestöedustajat kävivät eduskunnan valiokuntien kuultavana pyydettyinä. Järjestöt myös suuntasivat suuren osan vaikuttamistyöstään kansanedustajiin ja osa järjestöistä osallistui hyvin aktiivisesti valtionhallinnon työryhmiin.

Väliverrosen (1996, 209) mukaan 1980-luvulla suomalaiset uskoivat, että vakavat ympäristöuhkat ovat Suomen rajojen ulkopuolella. Suomessa tuntuu ilmastokysymyksissäkin olevan melko ”sisäänpäin kääntynyt” näkökulma. Haastattelujen tekoaikaan järjestötoimijat joutuvat viesteissään toisaalta haastamaan suomalaisen viattomuususkon, uskon, että ei meillä suomalaisilla ole ilmastomuutoksen kanssa mitään tekemistä, ei tämä liity meihin viattomiin suomalaisiin, toisaalta tasapainottelemaan sen kanssa, että ihmiset eivät syöllistyisi ja lannistuisi, vaan lähtisivät kansalaisroolissaan vaatimaan tilanteen korjaamista.

Tässä luvussa on esitelty kirjallisuuden pohjalta ilmastopoliittisen toimintatilan erityispiirteitä. Ilmastopoliittikka tapahtuu laajemmassa poliittisessa kontekstissa, jonka muutoksia ei tässä tutkimuksessa syvällisesti käsitellä. Muutamalla sanalla suomalaisen yhteiskunnan muutoksia voisi kenties kuvata niin, että 1990-luvun lopulta alkaen pohjoismaisen hyvinvointivaltion projekti on antanut tietä kilpailukykyä ja tietotekniikkaa korostavan yhteiskunnan luomiselle (Vihinen 2003, 57). Valtionhallinnon rooli on muuttunut/muuttumassa sääntelyn korostamisesta viestinnän korostamiseen (Vihinen 2003, 60), kenties osana toimintaverkostoihin pohjautuvaa toiminnan organisoinnin ajatusta (Eriksson 2009). Peltosen ym. (2011, 25) mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtunut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana useita ”ajatussiirtymiä”,

²¹ Englanninkielinen alkuperäinen muotoilu: The Nordic model of environmental policy has been characterised as ‘cooperative and consensual’ in a corporatist and ‘rule-deferential’ culture (Jokinen 2000, 163)

jotka vaikuttavat myös siihen, miten ilmastokysymyksiä pyritään ratkomaan. Ympäristöpolitiikka on kehittynyt näiden vuosien aikana hallinnon ulkopuolisten ryhmien osallistumista suosivaan suuntaan. Tämä ajatussiirtymä voidaan nähdä osana yhteiskunnan valtasuhteiden muutosta hallinnosta kohti hallintaa: päätöksentekovalta, resurssit ja legitimitetti eivät keskity vain hallinnon sisään. Toinen muutoksista on se, että asioita hahmotetaan riskeinä. Tässä ajatussiirtymässä myös ympäristöongelmat ovat muuttuneet riskeiksi, joita pitää ennakoida ja joihin liittyy uudenlaisia tasapuolisuus- ja valtakysymyksiä. Riskienhallinta kompleksisessa maailmassa liittyy ensin esiteltyyn ajatussiirtymään ja tarpeeseen osallistaa sidosryhmiä riskeihin varautumiseksi ja niiden ratkomiseksi. Samantapaisia muutoksia on tapahtunut globaalissa kontekstissa (Bulkeley & Mol 2003).

11. PÄÄTELMÄT

Tämä tutkimus käsittelee vaikuttamista kansainväliseen ilmastopolitiikkaan Suomessa toimivien ihmisten kokemusten näkökulmasta. Tarkastelen tutkimuksessa sitä, miten käytettävissä oleva toimintatila vaikuttaa ilmastopoliittiseen keskusteluun. Pyrin tutkimuksessa selvittämään, millaisia kansalaisosallistujien, kansalaisjärjestöjen ja hallinnon roolit ilmastopolitiikassa ovat. Tutkimuksessa haastattelujen nojalla kuvaan sitä, millaisia toimintamahdollisuuksia ja toimintamahdollisuuksien rajoja kansainväliseen ilmastopolitiikkaan vaikuttamisessa on ja millaista dynamiikka päätöksenteon ja kansalaisvaikuttamisen välillä on. Analysoin tutkimuksessa myös sitä, millaisia toiveita toimijoilla roolien ja toimintamahdollisuuksien suhteen on. Tässä luvussa vedän yhteen tutkimuksen päätelmiä ja esitän pohdintoja.

Suomessa kansalaisten osallistuminen kansainvälisen ilmastopolitiikan päätöksentekoon näyttäytyy tapahtuvaksi kansalaisjärjestöjen kautta. Kansalaisten tai kuluttajien laajemman joukon osallistamiseen ei ole perinteitä, osallistamistapoja tai käytäntöjä. Tavallisten kansalaisten osallistumismahdollisuuksiksi nähdään vain mielipidekirjoitusten kautta osallistuminen julkiseen keskusteluun tai kuluttajademokratian kautta ostosvalinnoilla vaikuttaminen. Teemahaastatteluissa tulee esiin myös se, että kansalainen, kansalaisyhteiskunta, kansalaisosallistuminen ja kansalaisjärjestö tarkoittavat haastateltaville lukuisia eri asioita

Tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että toimijoiden verkostoilla on ilmastopoliittisessa päätöksenteossa ja keskustelussa painoarvoa. Tuntemalla esimerkiksi hallinnon virkamiehiä entuudestaan pidempään järjestötoiminnassa mukana olevat ihmiset voivat päästä mukaan työryhmiin. Hallinnon virkamiehet puolestaan kokevat, että omien verkostojensa kautta he pääsevät vaikuttamaan kansainväliseen päätöksentekoon toivomallaan tavalla. Analyysin perusteella yhteistyön tekemisen kannalta ihmisten väliset henkilökohtaiset kontaktit ovat tärkeämpiä kuin taustatahot. Tietotulvan keskellä järjestötoimijoiden ja virkamiesten kasvokkaiset tapaamiset korostuvat järjestönäkökulmien kuulemisen mahdollistajina.

Haastatteluissa tulee esille, että konsensustilannetta ihannoivassa Suomessa laajapohjainen osallistuminen päätöksentekoon ja tiukat päästövähennystavoitteet eivät välttämättä ole helposti yhteen sovitettava yhtälö, ainakaan vielä, kun ilmastokriisi ei tunnu kriisitilanteena Suomessa. Suomessa kansalaistoimijat luottavat valtioon ja haluavat toiminnallaan edelleen vaikuttaa kansanedustajiin, ministereihin ja ministeriöiden valmisteleviin virkamiehiin. Esimerkiksi haastatteluiden tekoaikaan taustajärjestöpohjaltaan suurimman ilmastokampanjan vaikuttamisen kohteena oli ilmastolain saaminen Suomeen.

Tutkimuksen perusteella Suomessa edelleen uskotaan, että politiikka on poliitikkojen käsissä ja poliitikkoihin vaikuttamalla pystyy vaikuttamaan asian käsittelyn lopputulokseen. Suomessa vallan ei koeta olevan taloudellisilla toimijoilla, toisin kuin monissa muissa maissa kansainvälisten tutkimusten mukaan. Järjestöedustajat hieman kantavat huolta siitä, että eduskunnan rooli kansainvälisen ilmastopolitiikan kysymyksissä (ei kotimaisen ilmastopolitiikan kysymyksissä) on luisumassa vain näennäisosallistumiseen. Valtaa kansainvälisen ilmastopolitiikan kysymyksissä tuntuu eniten olevan hallituksella ja ilmastopolitiikan valmisteluun EU:ssa osallistuvilla virkamiehillä.

Suomessa kansalaisosallistuminen, ainakin vaikuttavaksi koettu osallistuminen, on haastattelujen perusteella myös hyvin hallintolähtöistä, virkamiesvetoista ja työryhmäpainotteista. Työryhmämuotoinen toiminta rajaa monia osallistujatahoja pois osallistumasta. Osallistumaan pääsevät toimijat, jotka sopivat ”hallinnon jatkoksi”. Osallistumaan pääsevillekin kansalaisyhteiskunnan toimijoille työryhmätyö voi olla turhauttavaa. Osallistuakseen työryhmään ”joutuu uskomaan” työryhmän vaikutusmahdollisuuksiin ja omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa työryhmässä, vaikka monet aiemmat kokemukset kertoisivat toista. Toisaalta jos työryhmään ei osallistu, saa pelätä sitä, että asiaan kantaa valmistelevat virkamiehet huomioivat vain kokouksissa läsnä olevien näkemykset, eivätkä mieti poissaolevien kantoja, tai kysy niitä ennen päätöksen tekemistä. Kansalaisyhteiskunnan toimijan osallistumattomuudella hallinto voi saada nykyisin perusteen olla ottamatta huomioon toimijan edustamaa kantaa. Mutta toisaalta kansalaisyhteiskunnan toimijan osallistuvuus ei ole hallinnon virkamiehelle riittävä tai legitiimi peruste ottaa toimijan edustama kanta huomioon päätöksenteossa niin, että toimijan kanta vaikuttaisi päätökseen. Haastateltavien mukaan marginaaliryhmien ottamisella mukaan ilmastokeskusteluun voidaan yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden parantamisen lisäksi nostaa marginaalisten yhteisöjen omaa arvostusta, itsetuntoa ja heidän kulttuurinsa arvostusta.

Tämän tutkimuksen perusteella hallinnossa voidaan rinnastaa osallistuminen ja vaikuttaminen. Ikään kuin kansalaisjärjestöjen osallistuminen johonkin prosessiin olisi riittävästi ja päämäärä itsessään. Hallinto kokee työryhmätyöskentelyllä edistävänsä demokraattista päätöksentekoa, mutta haastateltujen järjestötoimijoiden osalta kokemus ei kovin usein ole, että he pääsisivät vaikuttamaan ja edistämään oikeudenmukaisuutta, vaan he kokevat ennemmin joutuvansa näennäisosallistumisen performanssiin ja legitimoimaan hallinnon osallistamispyrkimyksiä ja osallistavan päätöksenteon pyrkimyksiä ilman todellisia vaikuttamismahdollisuuksia. Sekä osa järjestötoimijoista että osa hallinnon toimijoista kokee kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen Suomessa tällä hetkellä vaikeaksi, raskaaksi, turhaksi ja/tai turhauttavaksi. Erityisesti näennäisosallistumiseen ovat kyllästyneet saamelastoimijat.

Haastattelujen tekohetkellä järjestötoimijat kokivat, että valtionhallinto mieltää ilmastokysymysten edistämässä roolinsa kansalaisosallistumisen suhteen vain tiedottajaksi tai työnsä kansalaisten suuntaan vain viestintäkampanjaksi. Jos tavallisia kansalaisia halutaan osallistaa ja kansalaisten mielipiteitä kuulla, niin tarvittaisiin ajatusmallin muutos siihen suuntaan, että hallinto kehittäisi välineitä, joiden nimi olisi kansalaisosallistuminen. Hallinnon rooli muuttuisi silloin enemmän yhteisen oppimisprosessin fasilitoijan suuntaan.

Haastattelujen perusteella virkamiehet saavat osallistamiselta toivomansa hyödyt jo osallistamalla järjestötoimijoita ja muita sidosryhmiä, heidän ei hyötyjä saadakseen kokemustensa mukaan tarvitse osallistaa laajempaa kansalaisjoukkoa, tavallisia kansalaisia. Järjestötoimijoiden osallistamistapoja on erilaisia. Virkamiesten tekemä tiedottaminen nähdään keinona viedä oikeaa tietoa eteenpäin. Virkamiesten haastatteluissa kuulemisen tasoinen osallistaminen koetaan hyödylliseksi tavaksi oman näkökulman laajentamiseen. Kumppanuus-osallistumista edustaa työskentelytapa, jossa eri

toimijaryhmät kokoontuvat yhteen ja vievät omissa verkostoissaan eteenpäin tietoja näistä yhdessä käydyistä keskusteluista. Tällöin eri toimijaryhmien näkemykset vaikuttavat myös hallinnon eteenpäin viemiin näkemyksiin. Korkeimpana osallistumisen tasona voidaan nähdä täysivaltainen osallistuminen, eli omaehtoinen toiminta. Kansalaisjärjestöt toimivat myös omaehtoisesti, esimerkiksi herättelemällä keskustelua haluamistaan teemoista, kampanjoimalla, valistamalla, antamalla uusia merkityksiä ja viemällä ideoita konkreettiseksi toiminnaksi ja esimerkeiksi. Virkamiesten haastatteluista löytyy arvostusta myös tälle yhteiskunnalliselle osallistumiselle, asioiden esiin tuomiselle julkisuuteen ja julkiseen tilaan.

Tutkimuksen perusteella useimmat järjestötoimijat ottavat annettuna hallinnon toimintatavan ja ”kiltisti” osallistuvat annettujen reunaehtojen mukaan. Silloin kuin tarve saada konkreettisesti vaikutettua tehtäviin päätöksiin on suuri, ei kenties mitään muuta vaihtoehtoa ole kuin kommentoida hallinnon tuottamia papereita ja osallistua kokouksiin ja opetella toimimaan ja puhumaan kuin virkamies. Mutta onkohan se ihannetilanne, jossa järjestötoimijat haluaisivat olla? Tai mikä silloin, esimerkiksi taustatyöryhmän raporttiin tekstiä kirjoittaessa, on virkamiehen ja järjestötoimijan ero? Tai halutaankokaan eri toimijoiden rooleissa olevan eroa?

Suomalaiselle kulttuurille ominainen konsensushakuisuus näkyy sekä hallinnon, että kansalaisyhteiskunnan toimintalogiikassa. Konsensushakuisuus näkyy esimerkiksi yksiiänisyyden ihanteena. Ulospäin toimijan, niin järjestön kuin ministeriönkin, tulee nykyisin näyttää yksiiäniseltä ja ristiriidattomalta. Konsensusihanteen vuoksi voi käydä niin, että ristiriidat tehdään näkymättömiksi hautaamalla ne maton alle, tai sitten vahvemman toimijan näkökulma voittaa ja heikompi toimija syrjäytetään entistä enemmän marginaaliin. Toinen mahdollisuus voisi olla tunnustaa moniäänisyys ja antaa sen tulla näkyväksi. Yksiiänisyyden vaatimisen sijasta olisi mahdollista ryhtyä kannustamaan toimijoita moniäänisyyteen ja ristiriitojen esille tuomiseen, ilman, että ristiriitaisuus tarkoittaa kasvojen menettämistä. Olisikohan suomalaisessa yhteiskunnassa mahdollista alkaa yhdessä miettiä, miten moniäänisyyttä voitaisiin edistää?

Virkamiesten ammattikäsitteen ihanteena vaikuttaa olevan ”objektiivisuus”. Se ymmärretään niin, että monet kysymykset käsitellään teknisinä asiantuntijakysymyksinä arvokysymysten sijaan. Hallinnossa vallitsee neutraloimisen kulttuuri, virkamiehet eivät esimerkiksi vaadi ilmastokysymyksille hallinnon sisällä erityishuomiota. Osalle kansainvälisistä ilmastokysymyksistä neuvottelevista virkamiehistä ilmastokysymykset näyttäytyvät valtioiden taloudellisen taakanjaon kautta ja maaryhmien valtapoliittikkana, eivät kysymyksinä ilmastonsuojelusta. Ilmastopoliitikassa vaikuttaa paljolti olevan kyse kamppailusta hyvää nykyhetkeä ja hyvää tulevaisuutta koskevasta vaikutusvallasta ja tietämisen tavasta.

Tässäkin tutkimuksessa tulee ilmi, että ilmastopoliittisen keskustelun julkista tilaa on leimannut usko asiantuntijoihin. Tällä hetkellä vahva tietotaito käsiteltävästä asiasta nähdään osallistumisen edellytykseksi ja vaikuttavuuden nähdään riippuvan asiantuntemuksesta ja henkilökohtaisesta suhdeverkostosta. Tämä herättää kysymään, että mitä kansalaisten osallistumisen ja vaikuttavuuden mahdollisuuksia ylipäättään on käytettävissä. Kysymys ei koske pelkästään ilmastopoliittikkaa, vaan yleisemmin käsitystä kansalaisuuden olemuksesta. Törmääkö kansalaisvaikuttaminen tällä hetkellä Suomessa lasikattoon: esteisiin joita ei lainsäädännön perusteella ole, mutta jotka yhteiskunnan syvärakenteissa kuitenkin tulevat vastaan? Mitä vallan ja vaikuttamisen verkostoissa on sellaista, josta muita ei haluta päästää osallisiksi? Miten lasikattoon törmäämisen kokemukset sopivat yhteen päätöksenteosta ulospäin annettavaan kuvaukseen, joka on se, että paras argumentti tai poliittiset voimasuhteet, kansanäänestyksellä muotoutuvat voimasuhteet, ratkaisevat valtion kannan johonkin asiaan?

Järjestötoimijoiden toiveena on, että kansalaisilta kysyttäisiin näkemyksiä suuriin linjoihin eikä pieniin teknisiin yksityiskohtiin. Toiveena on myös, että virkamiehet seuraisivat myös kansalaiskeskustelua, huomaisivat esillä olevat teemat, sen sijaan, että muiden toimijoiden pitäisi vain kyetä vastaamaan hallinnon kulloisiinkin tietotarpeisiin. Haastatteluaineiston pohjalta väitän, että Suomessa julkisen keskustelun ja poliittisen keskustelun välillä on välillä melkoinen kuilu. Poliittikkakeskustelu ei siis ole järin refleksiivistä. Jos julkisen keskustelun käyminen ja sen teemat huomioitaisiin päättäjien korvissa herkemmin, niin kansalaisten osallistumismahdollisuudet julkisen keskustelun kautta laajenesivat ja syvenisivät.

Tutkimuksen perusteella eri toimijoiden unelmat vaikuttavasta ilmastotoiminnasta ovat melko erilaisia. Unelmat ovat erilaisia niin järjestöjen ja virkamiesten välillä kuin myös kummankin tahon sisällä. Jo tämä vahvistaa tarvetta yhteiskunnalliselle ilmastokeskustelulle. Unelmat ja ilmastotoiminnan tavoitteet ovat moniäänisiä. Unelmien ja tavoitteiden ristiriidat eivät ole ratkottavissa konsensusihannetta noudattavilla nykyisillä hallinnon osallistumiskäytännöillä, eivätkä unelmien ja tavoitteiden erot katoa pelkästään osallistumiskäytäntöjä kehittämällä.

Tutkimuksen myötä herää myös lukuisia muita uusia kysymyksiä ja pohtimisen aiheita.

Haastatteluissa järjestötoimijat toivoivat, että kansalaisosallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen ajatusta saataisiin käännettyä niin, että kansalaisilta kysyttäisiin näkemyksiä isoihin asioihin ja kokonaisuuksiin ja nippelitiedon vaatimus kohdistuisi virkamiehiin. Tällöin teknisen yksityiskohtaisen tiedon hallitseminen ei olisi kansalaisosallistumisen edellytys. Tällä hetkellä hallinto kysyy järjestöiltä ja kansalaisilta näkemyksiä pienistä pirstaleista ja isoista asioista puhumalla saa vain kummia katseita työryhmissä. Tällä hetkellä oletuksena on, että hallinto kokoaa pienistä pirstaleista kokonaiskuvan. Kokoaakohan tällaista kokonaiskuva lopulta kukaan? Miten tällaiseen isojen asioiden kysymisen tilanteeseen voisi päästä tai mistä aloittaa?

Ilmastopolitiikassa olisi mielestäni runsaasti todella mielenkiintoista tutkittavaa. Esimerkiksi ilmastopolitiikan muotoutumista toimintaverkostojen vuorovaikutuksessa voisi tarkastella myös oppimisprosessin näkökulmasta. Samoin eri toimijoiden tietokäytäntöjen ja ilmastokysymysten kehystämistapojen tarkastelu voisi lisätä ymmärrystä ilmastovaikuttamisesta.

Tutkimuksessa tulee esiin verkostoissa mukana olemisen monia hyviä puolia vaikuttamisen parantamisen kannalta. Mutta tässä tutkimuksessa avoimeksi vielä jää, miten sellaiseen tilanteeseen pääsee, että on mukana verkostoissa ja vieläpä vaikutusvaltaisissa verkostoissa. Tässä tutkimuksessa päästiin kiinni vain julkilausuttuihin yhteistyöverkostoihin. Esimerkiksi ilmastopolitiikan kannata tärkeiden ministerien ja kansliapäällikköjen henkilökohtaisista taustaverkostoista ei tällä selvityksellä vielä saatu sen enempää selvyyttä, kuin että sellaisia on olemassa. Rohkenisikohan joku ministereistä tai kansliapäälliköistä nimetä tärkeimmät yhteistyökumppaninsa ja neuvojansa ilmastokysymyksissä?

KIITOKSET

Kiitos professorilleni Yrjö Hailalle kannustuksesta, kommenteista ja kärsivällisyydestä pitkänpuoleisen graduprosessin kanssa. Kiitos kaikille haastatelluille ajastanne ja jakamistanne ajatuksista. Olen saanut oppia teiltä paljon. Kiitos Kansalaisten maailmannäyttämö –verkoston koordinaattorille Jenni Kauppilalle antoisista työkuukausistani verkostossa, avusta, neuvoista ja kannustuksesta selvitystyön tekemisessä ja lempeästä eteenpäin potkimisesta gradun kanssa. Kiitos muullekin YK-liiton väelle työkaveruudesta selvitystyötä tehdessä - erityisesti isot kiitokset haastatteluaineistoja litteroineille Martta Kanteleelle, Joonas Sarvamaalle ja Tuija Sarvelle. Kiitos rakkaimmilleni rohkaisusta ja tuesta niin opinnoissa kuin muussakin elämässä.

LÄHTEET

ACIA 2004. Arctic Climate Impact Assessment. Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment. ACIA Overview report. Cambridge University Press. saatavilla verkossa <http://www.acia.uaf.edu/> (lukupäivä 9.10.2009).

Arktisen alueen lämpenemisen vaikutukset. Suomenkielinen tiivistelmä ACIA-raportista. saatavilla verkossa <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=265443>, (lukupäivä 9.10.2009).

Beck, Ulrich 1990. Riskiyhteiskunnan vastamyrryt. Organisoitu vastuuttomuus. Tampere: Vastapaino.

Beck, Ulrich 1995. Poliitiikan uudelleen keksiminen. Kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa Beck, Ulrich, Giddens, Anthony & Lash, Scott (toim.). Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio. Suomentanut Leevi Lehto. Jyväskylä: Gummerus, 11–82.

Bhaskar, V 1995. Distributive justice and the control of global warming. In: Bhaskar, V and Glyn Andrew (Eds.). The North the South and the Environment. Ecological Constraints and the Global Economy. United Nations University Press. London: Earthscan.

Bulkeley, Harriet & Betsill, Michele M. 2003. Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance. London: Routledge.

Bulkeley, Harriet & Mol, Arthur P.J. 2003. Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate. *Environmental Values* 12 (2), 143–54.

Bäcklund, Pia 2007. Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki: Yliopistopaino.

Castells, Manuel 2006. The Network Society: from Knowledge to Policy. In Castells, Manuel and Cardoso, Gustavo (Eds.). The Network Society: From Knowledge to Policy. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 3-21.

CIVICUS 2013. State of Civil Society 2013. Creating an enabling environment. The synthesis report. CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation. saatavilla verkossa, <http://socs.civicus.org/> (lukupäivä 26.7.2013).

COP15 delegates more than satisfied. saatavilla verkossa http://www.meetincopenhagen.com/content/meetings_and_conventions/news/news/cop15_delegates_more_than_satisfied (lukupäivä 9.4.2011).

Demeritt, David 2002. What is the 'social construction of nature'? A typology and sympathetic critique. *Progress in Human Geography* 26 (6): 767-790.

Do 45,000 delegates need to attend climate conference?. saatavilla verkossa, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/8415358.stm> (lukupäivä 29.7.2013).

Ekholm, Peter, Jutila, Karina & Kiljunen, Pentti (2006). Onpa ilmoja pidellyt - Ilmastonmuutos ja kansalainen. Helsinki: Ajatuspaja e2.

- Ensor, Jonathan & Berger, Rachel 2009. Understanding Climate Change Adaptation. Lessons from community-based approaches. UK: Practical Action Publishing.
- Eriksson, Kai 2009. Maailma ilman ulkopuolta. Verkostot yhteiskunnallisessa ajattelussa. Helsinki: Gaudeamus.
- EU:n ilmasto- ja energiapaketti. saatavilla verkossa <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=132603&contentlan=1&culture=fi-FI#.UfkiQXdySAI> (lukupäivä 31.7.2013).
- Finland's Fifth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2009. Ministry of the Environment and Statistics Finland, Helsinki. saatavilla verkossa http://tilastokeskus.fi/tup/khkinv/fin_nc5.pdf (lukupäivä 29.7.2013).
- Frouws, Jaap & Mol, Arthur P.J. 1997. Ecological Modernization Theory and Agricultural Reform. In H. de Haan & N. Long (eds.). Images and Realities of Rural Life. Wageningen Perspectives on Rural Transformations. The Netherlands, Assen: Van Gorcum, 269-286.
- Garmendia, Eneko & Stagl, Sigrid 2010. Public participation for sustainability and social learning: Concepts and lessons from three case studies in Europe. *Ecological Economics* 69 (2010), 1712-1722.
- Gibbs, David 2000. Ecological modernisation, regional economic development and regional development agencies. *Geoforum* 31 (2000), 9-19.
- Giddens, Anthony 2009. The politics of climate change. London: Polity.
- Gladwell, Malcolm 2007. Leimahduspiste. Suomentanut Heidi Hammarsten. Hammarsten. Helsinki: Ajatus.
- Goodin, Robert E. 1992. Green political theory. Cambridge: Polity Press.
- Haila, Yrjö 2004. Retkeilyn rikkaus. Luonto ympäristöhuolen aikakaudella. Helsinki: Taide.
- Hajer, Maarten 2003. Policy without polity? Policy analysis and institutional void. *Policy Sciences* 36 (2), 175-195.
- Halme, Minna ja Anttonen, Markku 2007. Ekotehokkaat palvelut ja arjen onnen hetket. Teoksessa Lammi, M., Järvinen, J. ja Leskinen, J. Kuluttajat kehittäjinä. Miten asiakkaat vaikuttavat palvelumarkkinoilla? Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja 2007. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Hart, Roger A 1997. Children's Participation. The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care. Unicef. London: Earthscan.
- Held, David 1995. Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford, California, USA: Stanford University Press.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2004. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino.

- Horelli, Liisa 1994. Lasten näköinen elinympäristö: kokemuksia yhdyskuntasuunnittelun, ympäristökasvatuksen ja ehkäisevän sosiaalipolitiikan välisestä yhteistyöstä Kiteen Rantalan ala-asteella. Sosiaali- ja terveysministeriö, Ympäristöministeriö. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto, Tutkimusraportti 1994, 3.
- Horelli, Liisa 2001. Ympäristön tutkimuksen ja vuorovaikutteisen suunnittelun metodologiasta. Teoksessa Kyttä, Marketta & Kaaja, Mirkka (toim.) 2001. Vuorovaikutteisen suunnittelun ja ympäristön tutkimuksen metodipaketti. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus YTK, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Horelli, Liisa 2003. Valittajista tekijöiksi. Nuoret valtautumisen verkoissa Pohjois-Karjalassa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 86. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Horelli, Liisa & Kaaja, Mirkka 2002. Opportunities and constraints of 'internet-assisted urban planning' with young people. *Journal of Environmental Psychology* 22 (1-2), 191–200.
- Horelli, Liisa & Kukkonen, Heikki 2002. Osallistuminen, ympäristö, vuoropuhelu. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.). Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.
- Horelli, Liisa, Kyttä, Marketta & Kaaja, Mirkka 1998. Lapset ympäristön ekoagentteina. Teknillisen korkeakoulun arkkitehtiosaston julkaisuja 1998/49. Espoo.
- Horelli, Liisa, Kyttä, Marketta & Kaaja, Mirkka 2002. Lasten ja nuorten osallistumista tukevia menetelmiä. Teoksessa Gretschel, Anu (toim.) 2002. Lapset, nuoret ja aikuiset toimijoina. Artikkeleita osallisuudesta. Humanistinen ammattikorkeakoulu ja Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 31–47.
- Hukkinen, Janne 2008. Sustainability Networks. Cognitive tools for expert collaboration in social-ecological systems. London: Routledge.
- Häikiö, Liisa 2005. Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Tampere: Tampere University Press.
- Ilmastoareena 2010. Valtioneuvoston hankerekisterissä HARE.
http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=16356&tVNo=1&sTyp=Selaus (lukupäivä 25.5.2012).
- IPCC 2007. Climate Change 2007. Synthesis Report. Summary for Policymakers. saatavilla verkossa http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf (lukupäivä 10.5.2008)
- Jamieson, Dale 2002. Ethics, public policy and global warming. *Morality's Progress*, Clarendon Press. Oxford.
- Jasanoff, Sheila 2005. Science and environmental citizenship. In Dauvergne, Peter (Ed.). *Handbook of Global Environmental Politics*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 365–382.

Jokinen, Pekka 2000. Europeanisation and Ecological Modernisation: Agri-environmental Policy and Practices in Finland. *Environmental Politics* 9 (1), 138-167.

Jänicke, Martin 2006. The Environmental State and Environmental Flows. The Need to Reinvent the Nation State. In Spaargaren, Gert, Mol, Arthur P.J., and Buttel, Frederick, Buttel H. (eds.) *Governing environmental flows: global challenges to social theory*. Cambridge, MA: MIT Press. 83-105.

Järvelä, Marja 1997. Kansalaiset ja ilmastopolitiikka. Teoksessa Savolainen, Ilkka, Haaparanta, Pertti & Järvelä Marja (toim.) *Ilmastopolitiikka ja Suomi*. Taloustieto Oy, Helsinki, 147–174.

Järvelä, Marja 2005. Maaseutu, paikallisuus ja kestävä kehitys. Teoksessa Järvelä, Marja, Jokinen, Pekka ja Puupponen, Antti (toim.). *Kestävän kehityksen paikalliset verkostot. Local Sustainability Networks*. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksen yhteiskuntapolitiikan työpapereita no. 110. Jyväskylä, 9-34.

Kaldor, Mary 2006. Globaali kansalaisyhteiskunta – Vastaus sodan ongelmaan. Suomentanut Maria Lyytinen. Helsinki: Like.

Kalela, Aira 2011. Naiset mukaan ilmastonsuojeluun: Cancúnin ilmastokokouksessa naisten osallistumisen vahvistamiselle laaja tuki. Puheenvuoro ilmasto.org-sivustolla. saatavilla verkossa, <http://ilmasto.org/kirjoitukset/naiset-mukaan-ilmastonsuojeluun-cancunin-ilmastokokouksessa-naisten-osallistumisen> (lukupäivä 29.7.2013).

Kansallinen energia- ja ilmastostrategia. saatavilla verkossa http://www.tem.fi/energia/energia-ja_ilmastostrategiat (lukupäivä 29.7.2013).

Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, 20.3.2013. saatavilla verkossa http://www.tem.fi/energia/energia-ja_ilmastostrategiat/vuoden_2013_strategia (lukupäivä 29.7.2013).

Kansallinen ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001. saatavilla verkossa http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/58DF3F554AE83273C2256A1C00240943 (lukupäivä 29.7.2013).

Kauppila, Jenni ja Virkamäki, Venla 2010. Kansainvälinen yhteistyö ilmastonmuutoksen torjumisessa: välttämätöntä, mutta vaikeaa? Kansalaisten maailmannäyttämön työpaja 6.5.2011. Tiivistelmä työryhmille.

Keck, Margaret E. & Sikkink, Kathryn 1998. *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.

Kepa 2007. Kepan toimintakertomus vuodelta 2006. Hallituksen esitys kevätkokoukselle 28.4.2007. saatavilla verkossa <http://www.kepa.fi/jasensivut/aineistot-ja-asiakirjat/perusasiakirjat> (lukupäivä 18.5.2012)

Kepa 2008. Toimintakertomus 2007. Hallituksen esitys yhdistyksen kevätkokoukselle 26.4.2008. saatavilla verkossa <http://www.kepa.fi/jasensivut/aineistot-ja-asiakirjat/perusasiakirjat> (lukupäivä 18.5.2012)

Kerckänen, Anu 2010. Ilmastomuutoksen hallinnan politiikka. Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa. Acta Universitatis Tampereensis 1549. Tampere: Tampere University Press.

Kinnunen, Venla 2012. Henkilökohtainen sähköposti 18.5.2012. Aihe: Re: EU:n ilmastopolitiikan päätöksenteosta. Saaja Riitta Savikko.

Kirkkohallitus 2008. Kiitollisuus, kunnioitus, kohtuus. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ilmasto-ohjelma. Suomen ev.lut. kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2008:1. saatavilla verkossa [http://evl.fi/EVLfi.nsf/Documents/FA07DF64968908AAC22574630040A21B/\\$file/KH_ilmasto-ohjelma_netti.pdf](http://evl.fi/EVLfi.nsf/Documents/FA07DF64968908AAC22574630040A21B/$file/KH_ilmasto-ohjelma_netti.pdf), (lukupäivä 18.5.2012)

Kirkon ulkomaanapu 2009. Tiedote 24.3.2009. Ilmastoraportti vaatii Suomelta järeitä toimia ilmastomuutoksen torjumiseksi. saatavilla verkossa <http://www.kua.fi/fi/ylanavigointi/uutiset/uutinen/?id=63&selArticle=542> (lukupäivä 18.5.2012)

Kitchen, Lawrence, Milbourne, Paul, Marsden, Terry & Bishop, Kevin 2002. Forestry and Environmental Democracy: The Problematic Case of the South Wales Valleys. *Journal of Environmental Policy & Planning* 4 (2): 139–155.

Kivistö, Jari 2002. YK:n ensimmäisestä ympäristökokouksesta 30 vuotta -Tukholma herätti toiveita. Kehitys-Utveckling –lehti 2/2002. saatavilla verkossa <http://global.finland.fi/public/?contentid=45507&contentlan=1&culture=fi-fi> (lukupäivä 10.4.2011).

Klein, Richard J.T., Eriksen, Siri E.H., Næss, Lars Otto, Hammill, Anne, Tanner, Thomas M., Robledo, Carmenza & O' Brien, Karn L. 2007. Portfolio screening to support the mainstreaming of adaptation to climate change into development assistance. *Climatic Change* 84 (1), 23-44.

Klimaforum09. saatavilla verkossa <http://old09.klimaforum.org/?lang=da> (lukupäivä 29.7.2013).

Kok, M.T.J. & Coninck de, H.C. 2007. Widening the scope of policies to address climate change: directions for mainstreaming. *Environmental Science & Policy* 10 (7-8), 587–599.

Kokousinfoa. Kööpenhaminen ilmastokokous 7-18.12.2009. Taustat ja reportaasit. saatavilla verkossa <http://ilmasto.org/koopendamina/kokouspapereita/> (lukupäivä 29.7.2013.)

Konttinen, Esa 1999. Ympäristökansalaisuuden kyläsepät. Jyväskylä: SoPhi.

Konttinen, Esa & Peltokoski, Jukka 2004. Ympäristöprotestin neljäs aalto. Jyväskylä: SoPhi.

Konttinen, Esa ja Peltokoski, Jukka 2010. Kohtaamisten kompleksisuuteen. Teoksessa Konttinen, Esa ja Peltokoski, Jukka (toim.). Verkostojen liikettä. Jyväskylän yliopisto, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali, 214–234. saatavilla verkossa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4005-8> (lukupäivä 31.7.2013).

Koskinen, Sanna 2010. Lapset ja nuoret ympäristökansalaisina: ympäristökasvatuksen näkökulma osallistumiseen. Nuorisotutkimusverkoston ja Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 98. Helsinki : Nuorisotutkimusseura.

Kyttä, Marketta 2003. Children in outdoor contexts : affordances and independent mobility in the assessment of environmental child friendliness. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 28. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.

Laine, Markus & Jokinen, Pekka 2001. Ympäristö ja politiikka. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.). Ympäristöpolitiikka: mikä ympäristö, kenen politiikka. Tampere: Vastapaino, 47–65.

Laine, Markus, Leino, Helena & Santaoja, Minna 2007, Keskustan rajattu merkitys. Tapaus Tampereen keskustan liikenneosayleiskaava. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45 (1), 6-21.

Laine, Markus & Peltonen, Lasse 2003. Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959-1995. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Larsen, K. and Gunnarsson-Östling, U., 2009. Climate change scenarios and citizen-participation: Mitigation and adaptation perspectives in constructing sustainable futures. *Habitat International* 33 (2009), 260–266.

Laurikka, Harri 2007. Ympäristöministeriön ilmastopoliittiset linjaukset. 4. alueellinen ASTRA-seminaari. 23.10.2007. Tampere. Ministeriön neuvottelevan virkamiehen puheenvuoro. Kalvot saatavilla verkossa <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=21698&lan=fi> (lukupäivä 29.7.2013).

Lehtinen, Ari ja Rannikko, Pertti 1994. Esipuhe. Teoksessa Lehtinen, Ari ja Rannikko, Pertti (toim.). Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto. Helsinki: Gaudeamus, 5-6.

Leino, Helena 2006. Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Lindholm, Arto 2005. Maailman parantajat. Globalisaatiokriittinen liike Suomessa. Helsinki: Gaudeamus.

Loeber, Anne, Hajer, Maarten, van Tatenhove, Jan & Szerszynski, Bronislaw 2005. Investigating new participatory practices of the 'politics of life' in a European context. Deliverable 5: Final Report – Theory and Method. Participatory Governance and Institutional Innovation (PAGANINI)-project. saatavilla verkossa http://www.univie.ac.at/LSG/paganini/pdfs/Deliverable5_final.pdf (lukupäivä 21.3.2010).

Lähiajan energia- ja ilmastopoliitiikan linjauksia - kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005. saatavilla verkossa <http://www.tem.fi/index.phtml?s=164> (lukupäivä 10.5.2008)

Maaseutupoliitiikan verkosto ja työmuoto. saatavilla verkossa http://www.maaseutupoliitikka.fi/files/1438/Maaseutupoliitiikan_verkosto_FI_060510.pdf (lukupäivä 13.5.2013).

Marsden, Terry & Smith, Everard 2005. Ecological entrepreneurship: sustainable development in local communities through quality food production and local branding. *Geoforum* 36 (4): 440–451.

Metsämäki, Mikko ja Nisula, Petteri 2006. Aktivistit. Suomalaisen kansalaisliikkeen tarina. Helsinki: Edita.

Mokka, Roope & Neuvonen, Aleksi 2007. Maailma 28. tammikuuta jälkeen? Tammikuun puheenvuoro kansalaisjärjestöjen ilmastositivilla. saatavilla verkossa http://www.ilmasto.org/puheenvuorot/vuoden_2007_puheenvuorot/tammikuu_2007.html (lukupäivä 10.5.2008)

Mol, Arthur P.J. 2000. The environmental movement in an era of ecological modernization. *Geoforum* 31 (2000), 45-56.

Murphy, Joseph 2000. Editorial: Ecological modernization. *Geoforum* 31 (2000), 1-8.

Mustonen, Kaisu, Mustonen, Tero, Aikio, Antti & Aikio, Pekka 2010. Drowning Reindeer, Drowning Homes. Indigenous Sámi and Hydroelectricity Development in Sompio, Finland. Snowchange.

Nowotny, Helga, Scott, Peter & Gibbons, Michael 2002. Re-thinking science. Knowledge and the public in an age of uncertainty. Cambridge: Polity.

OECD 2009. OECD Environmental Performance Reviews: Finland. OECD.

Ojala, Jaakko 2006. Ilmastoneuvottelijan näkökulma. Teoksessa Huutoniemi, Katri, Estlander, Alec, Hahkala, Matti, Hämekoski, Kari, Kulmala, Antti, Lahdes, Risto ja Laukkanen, Timo (toim.). Savuntarkastajista päästökauppiaisiin. Suomalaisen ilmansuojelun historiaa. Ilmansuojeluyhdistys ry, 170-171.

Peltola, Taru 2003. Hyvä/paha energiatuotanto. Ympäristöpoliittinen liikkumavara paikallista energiatuotantoa koskevissa valinnoissa. Licensiaatintyö. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, ympäristöpolitiikka. Tampere.

Peltola, Taru 2006. Calculating the Futures: Stability and Change in a Local Energy Production System. In Haila, Yrjö & Dyke, Chuck (Eds.). How Nature Speaks. The dynamics of the human ecological condition. Durham, USA: Duke university press, 218–234.

Peltonen, Lasse, Roininen, Janne, Ahonen, Sanna, Nupponen, Terttu, Tuusa, Ruusu 2011. Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen. ILMANKOS-hankkeen tutkimus- ja kehittämisosion loppuraportti. Sitran selvityksiä 45. saatavilla verkossa <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2045.pdf> (lukupäivä 20.8.2011).

Perimäki, Anu 2001. Suomalaisen ilmastokeskustelun muotoutuminen: analyysi Helsingin Sanomien ilmastopolitiikkaa käsittelevästä kirjoittelusta ajanjaksolla 1.1.1998-30.6.1999. Pro gradu -tutkielma. Ympäristöpolitiikka, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.

Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marraskuuta 2008. saatavilla verkossa http://www.tem.fi/energia/energia-_ja_ilmastrategiat/vuoden_2008_strategia (lukupäivä 29.7.2013).

Pursiheimo, Esa, Ikonen, Elli & Viinikainen, Seppo 2007. Scenarios for energy use in Finland. In Viinikainen, Seppo, Ikonen, Elli, Soimakallio, Sampo & Lind, Irma (eds.). Energy Use. Visions and Technology Opportunities in Finland. VTT. Helsinki: Edita, 207-221.

Rannikko, Pertti 1994. Ympäristökamppailujen aallot. Teoksessa Lehtinen, Ari ja Rannikko, Pertti (toim.). Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto. Helsinki: Gaudeamus, 11-28.

Rask, Mikko, Laihonon, Maarit, Lammi, Minna & Saastamoinen, Mika 2009. Suomen kansalaispaneelin näkemykset. World Wide Views –kansalaisten viestit Kööpenhaminan ilmastoneuvottelijoille. Kuluttajatutkimuskeskus. saatavilla verkossa http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/files/5391/wwviews_raportti.pdf (lukupäivä 6.3.2010.)

Rask, Mikko, Worthington, Richard & Lammi, Minna (Eds.) 2011. Citizen participation in global environmental governance. London, New York: Earthscan.

Reunanen, Esa & Harju, Auli 2012. Media iholla. Poliitiikan julkisuus kansanedustajien ja aktivistien kokemana. Tampere: Tampere University Press.

Ruostetsaari, Ilkka 2010. Energiavalta. Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energiamarkkinoilla. Tampere: Tampere University Press.

Russ, Peter & van Ierland, Tom 2009. Insights on different participation schemes to meet climate goals. *Energy Economics* 31 (2), 163-173.

Saaristo, Kimmo 2000. Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Santaoja, Minna 2005. Kohtaamispaikka Moreenia. Toimintatutkimus ympäristötietokeskuksen ja tamperelaisten ympäristö- ja luontojärjestöjen ekokumppanuudesta. Pro gradu –työ, Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos, ympäristöpolitiikka.

Sarpo, Maija 2008. Kehystäminen Uraaniton.org –kansalaisliikkeen mobilisaatiossa. Ympäristönsuojelutieteen pro gradu –työ. Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Helsingin yliopisto.

Savikko, Riitta 2010. Ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa. Kuntaliiton kysely ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa kesällä ja syksyllä 2009. Loppuraportti. 15.12.2009 päivitetty 14.1.2010. saatavilla verkossa http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/ilmastonmuutos/Documents/Ilmastopolitiikasta_Suomen_kunnissa_loppuraportti_100114.pdf

Savikko, Riitta & Kauppila, Jenni 2009. ”Kyl se sit niissä verkostoissa tapahtuu se päätöksenteko” - Kansalaisvaikuttaminen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon Suomessa. Kansalaisten Maailmannäyttämö: Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosesseissa –hanke. 19.10.2009. saatavilla verkossa http://www.globalplatform.fi/files/kansalaisvaikuttaminen_ilmastopoliittiseen_paatoksentekoon%E2%80%A6.pdf

Savolainen, Ilkka, Ohlström, Mikael & Kärkkäinen, Anne (toim.) 2003. Ilmasto. Haaste teknologialle. Näkemyksiä ja tuloksia Climtech-ohjelmasta. Tekes. Helsinki: Edita.

Shaw, A., Sheppard, S., Burch, S., Flanders, D., Wiek, A., Carmichael, J., Roinson, J. and Cohen, S., 2009. Making local futures tangible. Synthesizing, downscaling, and visualising climate change scenarios for participatory capacity building. *Global Environmental Change* 19 (2009), 447-463.

Shier, Harry 2001. Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligations. A New Model for Enhancing Children's Participation in Decision-making, in line with Article 12.1 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *Children & Society* 15 (2), 107-117.

Shove, Elizabeth 1997. Revealing the invisible: sociology, energy and the environment. In Redclift, Michael & Woodgate, Graham (eds.). *Handbook of Environmental Sociology*. Edward Elgar, 261-271.

Sonnino, Roberta & Marsden, Terry 2006. Beyond the Divide: Rethinking Relations between Alternative and Conventional Food Networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, 6 (2), 181-199.

Soroos, Marvin. S. 2005. Garrett Hardin and tragedies of global commons. In Dauvergne, Peter (ed.). *Handbook of Global Environmental Politics*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 35-50.

Staffans, Aija 2004. Vaikuttavat asukkaat: vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Espoo.

Sternin arvio 2006. Ilmastomuutoksen taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriön suomennos raportin yhteenveto-osasta. Alkuperäisteos Nicholas Stern 2006. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. saatavilla verkossa <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=76954&lan=fi> (lukupäivä 10.5.2008.)

Stern, Nicholas 2006. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. saatavilla verkossa http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm (lukupäivä 30.12.2009).

Stranius, Leo 2006. Ympäristöliikkeen aallot – suomalaisen ympäristöprotestin tilanneanalyysi uudella vuosituhannella. Pro gradu -tutkielma. Ympäristöpolitiikka, Yhdyskuntatieteiden laitos, Tampereen yliopisto.

Stranius, Leo 2010. Ympäristöliikkeen uudet haasteet. Teoksessa Konttinen, Esa ja Peltokoski, Jukka (toim.). *Verkostojen liikettä*. Jyväskylän yliopisto, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali, 80-101. saatavilla verkossa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4005-8> (lukupäivä 31.7.2013).

Strauss, Hannah 2011. For the Good of Society - public participation in the siting of nuclear and hydro power projects in Finland. Academic dissertation. University of Oulu, Faculty of Education. Acta Universitatis Ouluensis E 118.

Telkänranta, Helena 2008. Ilmastomuutokseen herättiin hitaasti. Teoksessa Telkänranta, Helena ja Simola, Heikki (toim.). *Laulujoutsenen perintö. Suomalaisen ympäristöliikkeen taival*. WSOY, 189.

Tirkkonen, Juhani 2000. Ilmastopolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Diskursiivinen tarkastelu suomalaisesta ilmastopolitiikasta ja sen yhteydestä metsäsektorin muutokseen. Acta Universitatis Tamperensis: 781, Tampereen yliopisto, Tampere 2000.

Tirkkonen, Juhani 2006. Lämpenevä ilmastopolitiikka. Teoksessa Huutoniemi, Katri, Estlander, Alec, Hahkala, Matti, Hämekoski, Kari, Kulmala, Antti, Lahdes, Risto ja Laukkanen, Timo (toim.). Savuntarkastajista päästökauppiaisiin. Suomalaisen ilmansuojelun historiaa. Ilmansuojeluyhdistys ry, 174-175.

Tirkkonen, Juhani & Jokinen, Pekka 2001. Ympäristöhallinnon vakiintuminen ja toimiala. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.). Ympäristöpolitiikka: mikä ympäristö, kenen politiikka. Tampere: Vastapaino, 65–77.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2006. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tynkkynen, Oras 2006. Vuosikymmen kansalaistoimintaa ilmaston puolesta. Teoksessa Huutoniemi, Katri, Estlander, Alec, Hahkala, Matti, Hämekoski, Kari, Kulmala, Antti, Lahdes, Risto ja Laukkanen, Timo (toim.). Savuntarkastajista päästökauppiaisiin. Suomalaisen ilmansuojelun historiaa. Ilmansuojeluyhdistys ry, 192–193.

Tynkkynen, Oras 2011. Durban: läpimurto vai laiha sopu? (Raportti Durbanin ilmastokokouksen tuloksista 2011 ilmasto.org-sivustolla) <http://ilmasto.org/doha/2011/12/durban-lapimurto-vai-laiha-sopu/> (lukupäivä 28.7.2013).

United Nations 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change. saatavilla verkossa <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (lukupäivä 11.5.2008).

UNFCCC 2011a. Participation Breakdown. 7.12.2011
http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/participation_breakdown_cop1-17.pdf (lukupäivä 18.5.2012)

UNFCCC 2011b. Admitted NGO. saatavilla verkossa
<http://maindb.unfccc.int/public/ngo.pl> (lukupäivä 9.4.2011).

UNFCCC 2012a: Non-governmental organization constituencies. saatavilla verkossa
http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituency_2011_english.pdf (lukupäivä 18.5.2012)

UNFCCC 2012b: Cumulative admissions of observer organizations. saatavilla verkossa
http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/cumulative_admissions_of_observer_organizations_cop_1-17.pdf (lukupäivä 18.5.2012)

UNFCCC2013a. Status of Ratification of the Convention. saatavilla verkossa
http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php (lukupäivä 28.7.2013)

UNFCCC 2013b. Status of Ratification of the Kyoto Protocol. saatavilla verkossa
http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php (lukupäivä 28.7.2013)

Urry, John 2013. Ilmastonmuutos ja yhteiskunta. Suomentanut Jyrki Vainonen. Tampere: Vastapaino.

Valtioneuvoston kanslia 2009. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Van de Kerkhof, Marleen & Wieczorek, Anna 2005. Learning and stakeholder participation in transition processes towards sustainability: Methodological considerations. *Technological Forecasting & Social Change* 72 (2005), 733-747.

Vihinen, Hilikka 2003. Changing Politics of the Common Agricultural Policy – From an Income Policy for Farmers towards a Contract between Society and Agriculture. In Andersson, K., Eklund, E., Granberg, L. & Marsden, T. (eds). *Rural Development as Policy and Practice - the European Umbrella and the Finnish, British and Norwegian contexts*. Research Institute, Swedish School of Social Science, University of Helsinki, 43-65.

Vihma, Antto 2012. Soft Law, Hard Law and the North-South Politics of Climate Change. Väitöskirja, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsinki: Unigrafia.

Viinikainen, Seppo, Manninen, Jussi, Hakala, Juha, Ikonen, Elli, Pekkarinen, Timo, Edelmann, Kari, Holappa, Lauri, Holberg, Henrik, Roschier, Angelica & Salo-Asikainen, Sirpa 2007. Industry. In Viinikainen, Seppo, Ikonen, Elli, Soimakallio, Sampo & Lind, Irma (eds.). *Energy Use. Visions and Technology Opportunities in Finland*. VTT. Helsinki: Edita, 95-151.

Väliaverron, Esa 1996. Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus. Tampere: Vastapaino.

Ylä-Anttila, Tuomas 2010. Poliitiikan paluu. Globalisaatio ja julkisuus. Tampere: Vastapaino.

Åkerman, Maria 2001. Kansainvälisen ympäristöpolitiikan välittävät toimijat: tiedon tuottajat ja tulkitsijat. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka: mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino, 128–130.

Åkerman, Maria 2005. Risusavotasta maaseudun teknologiaihmeeseen. Puun energiakäyttöä tukevat ”käännökset” metsätalouden, energiapolitiikan ja maaseutupoliitiikan kentillä. *Alue ja ympäristö* 34 (1), 1-12.

Åkerman, Maria 2006. Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus: rajaamisen ja yhdistämisen politiikkaa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press.

LIITE 1. Kansalaisten maailmannäyttämö –verkosto ja Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosesseissa -hanke

Kansalaisten maailmannäyttämö on vuodesta 2003 toiminnassa ollut järjestöverkosto, jonka hankkeiden tausta-ajatuksena on ollut auttaa erilaisia kansalaisryhmiä saamaan ääntään kuuluviin kansallisissa ja kansainvälisissä politiikkaprosesseissa. Verkosto syntyi Suomen ja Tansanian hallitusten välisen Helsinki-prosessin kylkeen, tuomaan esiin kansalaisnäkökulmaa. Nykyisin verkostossa toimitaan yhdessä suomalaisten, tansanialaisten, intialaisten ja brasilialaisten järjestötoimijoiden kanssa. Kansainvälistä Kansalaisten maailmannäyttämö -verkostoa (Citizens' Global Platform) koordinoi Suomen YK-liitto. Suomesta mukana verkostossa ovat myös Suomen luonnonsuojeluliitto, Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa, Kirkon diakonia- ja yhteiskuntatyö, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Naisjärjestöt Yhteistyössä -Kvinnorganisationer i Samarbete NYTKIS, Demokratiafoorumi Vasudhaiva Kutumbakam ja Suomen Attac.

Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosesseissa -hanke

Kansalaisten maailmannäyttämö -verkoston Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosesseissa -hanke sai kolmivuotisen rahoituksen Ulkoasianministeriöltä vuosiksi 2009–2012. Hankkeen koordinaattorina toimi HL Jenni Kauppila.

Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosesseissa -hankkeessa pyritään lisäämään kansalaisyhteiskunnan vaikuttamismahdollisuuksia päätöksentekoon ilmastopolitiikassa. Tavoitteena on auttaa erityisesti nykyisin huomiotta jääviä ryhmiä saamaan ääntään kuuluviin. Hankkeen alkuvaiheessa tehtiin kussakin hankemaassa erilaisten ilmastomuutokseen liittyvien toimijoiden toimintaverkostojen kartoitusta. Suomen toimintaverkoston kartoituksen tuloksista kertoo raportti ”Kyl se sit niissä verkostoissa tapahtuu se päätöksenteko” (Savikko & Kauppila 2009).

Ilmastomuutokseen liittyvien toimijoiden kartoitukset on tehty myös muissa hankemaissa. Intiassa, Tansaniassa ja Brasiliassa selvitettiin tahoja, jotka pääsevät osallistumaan kansainvälisten ilmastoneuvottelujen kannanmuodostukseen. Lisäksi kartoitettiin ilmastomuutoksesta kärsiviä tahoja ja tutkittiin sitä, miten marginaaliset äänet saataisiin mukaan ilmastokeskusteluun. Lisäksi Brasiliassa selvitettiin vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin vaikutuksia maan järjestökenttään. Selvityksessä pureuduttiin siihen, mitkä Rion kokouksen aikaan toimineista kansalaistoimintaverkostoista ovat pysyneet pystyssä ja mitkä verkostoista ovat hajonneet ja mitä taustasyitä tähän on ollut. Eri maiden verkostoselvitysten tuloksia esiteltiin jokaisessa hankemaassa järjestetyissä työpajoissa. Selvitysten ja työpajojen antia esiteltiin Kööpenhaminassa pidetyssä YK:n ilmastokokouksessa side-event –seminaarissa joulukuussa 2009.

LIITE 2. Haastattelukysymykset

- osallistumisen (vaikuttavuuden) suurimmat esteet
- parhaat vaikutuskanavat
- huonoimmat vaikutuskanavat
- mitä nähdään marginaalinaan?
- näkevätkö nämä ihmiset itsensä marginaalinaan? Kokevatko sen hyväksi kategoriaksi?
- kv. sopimusarkkitehtuurin vaikutus osallistumiseen
- miten haluaisivat päästä vaikuttamaan?
- miten kauan toimineet ilmastokysymyksissä? miten työ muotoutunut/kehittynyt?
- ovatko kansalaiset tiedostaneet ilmastomuutoksen? Koetaanko se tärkeäksi?
- mitkä ilmastomuutoksen suurimmat negatiiviset vaikutukset Suomessa tällä hetkellä?
- mitkä ovat suurimmat ilmastomuutoksen aiheuttamat uhat tulevaisuudessa?
- mitkä kansallisista ilmastotutkimuksista ovat tärkeimmät?
- tekevätkö tutkimuslaitokset/yliopistot/ministeriöt yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa? esimerkkejä?
- mitkä painoarvoltaan suurimmat maan ilmastopolitiikan kantoihin vaikuttavat sektorit? (energiantuotanto, liikenne, metsä)
- ketkä ovat avaintoimijoita ilmasto- ja energiapolitiikan päätöksenteossa Suomessa?
- kuka edustaa maata kv. ilmastoneuvotteluissa?
- millaisia muodollisia osallistamismenetelmiä ilmastokantojen muodostamisprosesseissa on? (kuuleminen/delegaatio-osallistuminen/muu)
- kuka näissä osallistamismenetelmissä edustaa kansalaisyhteiskuntaa?
- ketkä on marginalisoitu näistä osallistumisprosesseista? Miksi?
- millaisia muita keinoja kansalaisyhteiskunnalla on äänen saamiseksi kuuluviin? Miten ne toimivat?
- Onko luonnonkatastrofien havaitsemiseksi varoitussysteemejä? Kuka rahoittaa ne? Miten järjestelmät ja paikat on valittu? Onko bottom-up tietoa mukana näissä järjestelmissä? Arvostetaanko bottom-up -tietoa?
- mitkä ovat Suomessa kansalaisyhteiskunnan suurimmat vahvuudet ja heikkoudet näkemystensä saamisessa kuuluviin kansallisessa ja kv.tason päätöksenteossa?
- huomioidaanko climate-proofing (ilmastokestävyys) Suomessa toteutettavissa järjestöjen tai yhtiöiden hankkeissa?
- tekevätkö kunnat ja alueet ilmastotyötä? Mitä? Miten siihen on suhtauduttu?
- huomioidaanko ilmastomuutoksen negatiiviset vaikutukset poikkisektoraalisesti hallinnossa? (esim. tulvat, kuivuuskaudet) Jos ei, mitkä ovat suurimmat esteet?
- millaiset ovat osallistumismahdollisuudet esim. liikenne- ja kaupunkisuunnitteluun?
- ketkä ovat työsi kannalta tärkeimpiä kv. yhteistyökumppaneita?
- keitä toimijoita tulisi saada kv. yhteistyöverkkoihin mukaan vaikuttavuuden parantamiseksi?
- millaisia polttavimpia tietotarpeita kv. ilmastoneuvotteluprosessista Suomessa on? tai ilmastokysymyksistä yleisesti?
- vaikuttaako kansalaismielipide jollakin tavoilla ilmastoneuvottelujen tavoitteisiin?
- millä tavoilla kansalaismielipidettä on mitattu tai seurattu?
- mikä olisi optimaalinen ajoitus hakea neuvoa antavaa mielipidettä kansalaisilta?
- mitä hyötyjä ja haittoja kansalaisten konsultointiin ylipäättään liittyy?
- syyskuussa kerätään kansalaisilta Suomessa ja 40 muussa maassa mielipiteitä ilmastoneuvottelujen keskeisistä kysymyksistä (World Wide Views on Climate Change 26.9.), minkälainen rooli tällaisella toiminnalla voisi olla neuvottelujen suhteen, voiko tuottaa jotain hyödyllistä lisäarvoa neuvotteluihin – jos, niin mitä?

- onko ilmastotietoa helposti saavutettavissa olevassa muodossa? Onko se marginaaliryhmien saavutettavissa? (esim. ikäihmiset)
- jos ei, kuka voisi välittää marginaaliryhmille ilmastotietoa?
- mitä KMNn työkalupakkiin toivottaisiin?
- mitä muita asioita pitäisi huomioida kun pyritään lisäämään marginalisoitujen ihmisten osallistumista Suomessa?
- mitä haasteita on ollut?
- mitä olet oppinut?

LIITE 3. Teemahaastattelut

päivämäärä	haastateltava	haastattelija	litterointi
9.4.2009	järjestötoimija	Riitta Savikko	Joonas Sarvamaa
13.5.2009	järjestötoimija	Riitta Savikko	Joonas Sarvamaa
14.5.2009	järjestötoimija	Riitta Savikko	Martta Kantele
14.5.2009	järjestötoimija	Riitta Savikko	Martta Kantele
14.5.2009	järjestötoimija	Riitta Savikko	Martta Kantele
17.5.2009	järjestötoimija	Riitta Savikko	Tuija Sarvi
18.5.2009	virkamies	Jenni Kauppila	Tuija Sarvi
26.5.2009	virkamies	Riitta Savikko	Martta Kantele
28.5.2009	järjestötoimija	Riitta Savikko	Martta Kantele
27.6.2009	tutkija	Riitta Savikko & Jenni Kauppila	Joonas Sarvamaa
17.8.2009	virkamies	Riitta Savikko	Riitta Savikko
19.8.2009	virkamies	Riitta Savikko	Joonas Sarvamaa
8.9.2009	virkamies	Riitta Savikko	Riitta Savikko
18.9.2009	saamelaistoimija	Riitta Savikko	Riitta Savikko

LIITE 4. Suomen delegaation jäsenet Kööpenhaminan ilmastokokouksessa

Suomen valtuuskunnan kokoonpano 2009

Puheenjohtaja

Tasavallan presidentti Tarja Halonen

Varapuheenjohtajat

Pääministeri Matti Vanhanen

Ympäristöministeri Paula Lehtomäki

Pääneuvottelija Sirkka Haunia, Ympäristöministeriö

Jäsenet

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Värynen, ulkoasiainministeriö

Asuntonministeri Jan Vapaavuori, ympäristöministeriö

Neuvonantaja Aleksi Härkönen, tasavallan presidentin kanslia

Ulkoasioiden alivaltiosihteeri Esko Hamilo, valtioneuvoston kanslia

EU-asioiden valtiosihteeri Kare Halonen, valtioneuvoston kanslia

EU-asioiden neuvonantaja Anna-Mari Vimpari, valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston ilmastopoliittinen asiantuntija Oras Tynkkynen, valtioneuvoston kanslia

Osastopäällikkö Jorma Julin, ulkoasiainministeriö

Ympäristöjohtaja Veikko Marttila, maa- ja metsätalousministeriö

Hallitusneuvos Lolan Eriksson, liikenne- ja viestintäministeriö

Hallitusneuvos Päivi Janka, työ- ja elinkeinoministeriö

Kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö

Kansainvälisten asian johtaja Jukka Uosukainen, ympäristöministeriö

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen jäsen Katrin Sjögren, Ahvenanmaa

Asiantuntijat ja avustajat

Lehdistöpäällikkö Eila Nevalainen, tasavallan presidentin kanslia

Majuri Marko Kivelä, 3. adjutantti, tasavallan presidentin kanslia

EU-asioiden alivaltiosihteeri Jukka Salovaara, valtioneuvoston EU-sihteeristö

EU-erityisasiantuntija Merja Turunen, valtioneuvoston EU-sihteeristö

Tiedotuspäällikkö Mikko Norros, valtioneuvoston kanslia

Suurlähettiläs Maarit Jalava, ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainneuvos Markku Niinioja, ulkoasiainministeriö

Yksikön päällikkö Tiina Jortikka-Laitinen, ulkoasiainministeriö

Erityisasiantuntija Aira Kalela, ulkoasiainministeriö

Lähetystöneuvos Pekka Kosonen, ulkoasiainministeriö

Ympäristöalan neuvonantaja Matti Nummelin, ulkoasiainministeriö

Ylitarkastaja Karoliina Anttonen, ulkoasiainministeriö

Erikoistutkija Folke Sundman, ulkoasiainministeriö

Yksikön päällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö

Ministerineuvos Pertti Ikonen, ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainsihteeri Lotta Nymann-Lindgren, ulkoasiainministeriö

Lehdistöavustaja Annika Saarikko, ulkoasiainministeriö

Erityisasiantuntija Outi Honkatukia, valtionvarainministeriö

Kansainvälisten asiain neuvos Aulikki Kauppila, maa- ja metsätalousministeriö

Ympäristöylitarkastaja Anne Vehviläinen, maa- ja metsätalousministeriö

Tutkija Jaana Kaipainen, maa- ja metsätalousministeriö

Hallitusneuvos Anna Sotaniemi, liikenne- ja viestintäministeriö

Ylitarkastaja Erja Fagerlund, työ- ja elinkeinoministeriö

Ympäristöneuvos Jaakko Ojala, ympäristöministeriö
Erityisavustaja Hanna Ekman, ympäristöministeriö
Tiedottaja Karoliina Kinnunen Mohr, ympäristöministeriö
Neuvotteleva virkamies Tuomas Kuokkanen, ympäristöministeriö
Neuvotteleva virkamies Harri Laurikka, ympäristöministeriö
Ylitarkastaja Marjo Nummelin, ympäristöministeriö
Ylitarkastaja Paula Perälä, ympäristöministeriö
Ylitarkastaja Henni Axelin, ympäristöministeriö
Avustaja Outi Leskelä, ympäristöministeriö
Kansanedustaja Susanna Huovinen, eduskunta
Kansanedustaja Antti Kaikkonen, eduskunta
Kansanedustaja Jouko Skinnari, eduskunta
Kansanedustaja Marja Tiura, eduskunta
Kansanedustaja Pentti Tiusanen, eduskunta
Valiokuntaneuvos Marja Ekroos, eduskunta
Tutkimusjohtaja Heikki Toivonen, Suomen ympäristökeskus
Ohjelmajohtaja Tapani Vaahtoranta, ulkopoliittinen instituutti
Pääjohtaja Petteri Taalas, Ilmatieteen laitos
Tutkimusprofessori Ilkka Savolainen, VTT
Erikoistutkija, Sampo Soimakallio, VTT
Teknologia-asiantuntija Tuomo Suortti, Tekes
Tilastopääällikkö Riitta Pipatti, Tilastokeskus
Johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto
Puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
Ilmastomuutosasiantuntija Katri Suomi, Kirkon ulkomaanapu
Toiminnanjohtaja Eero Yrjö-Koskinen, Suomen luonnonsuojeluliitto
Johtaja Leena Karessuo, Kuntaliitto
Tutkija Kaarin Taipale, Sustainable buildings and construction, Marrakesh Task Force
Talouspoliittinen asiantuntija Ralf Sund, STTK

yhteensä 70 henkilöä